

MARIA DA CONCEIÇÃO LIMA ALVES

A relevância das conferências nacionais na afirmação da Assistência Social como direito da cidadania

Dissertação apresentada
em cumprimento às
exigências para obtenção
do título de Mestre em
Políticas Sociais pela
Universidade de Brasília

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Ângela Vieira Neves

Brasília (DF), 2014

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de
Brasília. Acervo 1016128.

A474r Alves, Maria da Conceição Lima.
A relevância das conferências nacionais na afirmação
da Assistência Social como direito da cidadania /
Maria da Conceição Lima Alves. -- 2014.
178 f. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília,
Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Serviço
Social, Programa de Pós Graduação em Política Social, 2014.
Inclui bibliografia.
Orientação: Angela Vieira Neves.

1. Sistema Único de Assistência Social (Brasil).
2. Conferência Nacional de Assistência Social. 3. Assistência
social. 4. Cidadania. I. Neves, Angela Vieira. II. Título.

CDU 361/362(81)

MARIA DA CONCEIÇÃO LIMA ALVES

A relevância das conferências nacionais na afirmação da Assistência Social como direito da cidadania

Dissertação apresentada em cumprimento às exigências para obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais pela Universidade de Brasília

Aprovado por:

Ângela Vieira Neves

Silvia Yanoullas (suplente)

Ivanete Salete Boschetti

Renato Francisco dos Santos Paula

Data:27/06/2014

Para Júlia e Luís

AGRADECIMENTOS

Tenho muito a agradecer.

Começo pelos professores e funcionários da Pós Graduação, que me acolheram com generosidade e extraordinária paciência.

Em especial, agradeço à minha orientadora Ângela, às professoras Potyara e Ivanete, ao professor Evilásio, e à Domingas, sempre a postos para ajudar.

Também agradeço aos colegas da turma, que compartilharam comigo experiências valiosas.

No processo de finalização do trabalho, tive a felicidade de contar com a ajuda inestimável do amigo Fernando Mariano e da amiga Cleide, que, com muito carinho, colocaram a mão na massa e contribuíram bastante para refinar o texto. Ainda tiveram a delicadeza de discutir comigo algumas das ideias aqui colocadas, abrindo caminho para que as reflexões pudessem fluir. Claro que a responsabilidade por quaisquer falhas é totalmente por minha conta.

Agradeço também ao companheiro Gilson, e às amigas Inez e Irenísia, que deram muita força para que este trabalho pudesse seguir adiante.

E agradeço aos meus familiares, inspiradores de tudo que faço, especialmente à D. Elena, minha mãe, que responde aos desafios cotidianos com energia inesgotável e uma contagiante alegria de viver.

(...) a aproximação, do que quer que seja, se faz gradualmente e penosamente – atravessando inclusive o oposto daquilo que se vai aproximar

Clarice Lispector, A paixão segundo G.H

RESUMO

Tomando como premissa que as conferências constituem lócus de participação da sociedade na construção de políticas sociais, e, portanto, integram o processo de construção de espaços de democratização, este trabalho investiga como esses encontros contribuem para que a assistência social se fortaleça como política de direitos devidos pelo Estado. Considera, também, ser o fortalecimento da política assistencial condição para a efetividade das garantias atribuídas à cidadania, o que requer transformar em leis as deliberações aprovadas nas conferências. Por isso, esta dissertação examina as quase 600 deliberações já aprovadas nas nove conferências nacionais organizadas pelo Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS), classificando-as basicamente em três grupos: as que se relacionam com os programas de assistência; as que tratam da gestão e concepção da política assistencial; e as que cuidam do financiamento das ações. Elege, para análise mais detida, as deliberações que tratam: 1) do Benefício de Prestação Continuada (BPC); 2) da criação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS); e 3) da vinculação de recursos orçamentários para sustentar as ações assistenciais. Na tentativa de acompanhar o modo de inserção dessas temáticas no ordenamento jurídico, a pesquisa seleciona, então, três proposições legislativas a elas associadas: o Projeto de Lei do Senado nº 55, de 1996; a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 431, de 2001, e o Projeto de Lei nº 3.077, de 2008. O primeiro deles cuida de ampliar o alcance do BPC e inicia sua tramitação no Senado Federal. A PEC estabelece que ao menos 5% dos recursos da Seguridade Social sejam direcionados ao financiamento da assistência e começa a tramitar na Câmara dos Deputados. Nessa Casa também se inicia a tramitação do terceiro projeto, de autoria do Executivo, que altera a Lei Orgânica da Assistência Social para criar o SUAS e que é o único a se converter em lei. Assim, confirma-se a hipótese de que, mesmo após 18 anos de prática, as conferências ainda têm um longo percurso à frente para se firmarem como proponentes das políticas de assistência social, pois suas deliberações somente são acolhidas quando não se chocam com o programa de governo defendido pelo Poder Executivo, dificuldade semelhante à enfrentada pelo Legislativo para a aprovação das proposições de sua autoria.

Palavras-chave: conferências nacionais, assistência social, projetos legislativos, SUAS.

ABSTRACT

Based on the premise that national conferences constitute a locus of social participation in the construction of social policies, and therefore are part of the process of building democratization spaces, this study investigates how these meetings contribute for the social assistance to be reinforced as a duty of the State. It also considers the strengthening of social assistance policy as a condition for the effectiveness of the guarantees granted to citizenship, which demands converting into law resolutions approved during conferences. For that reason, this dissertation examines nearly 600 resolutions already adopted in the nine national conferences organized by the National Council of Social Assistance (CNAS), classifying them into three groups: those related to social assistance programs; those dealing with the design and management of social assistance policies; and those involving funding for social actions. It chooses, for a closer analysis, the resolutions related to 1) Continuous Cash Benefit (BPC); 2) Unified Social Assistance System (SUAS); and 3) budgetary resources allocation to support welfare actions. As a strategy to monitor the inclusion of these themes into the legal order, this work has selected three legislative propositions: Senate Bill nr. 55, from 1996; Proposed Amendment to the Constitution (PEC) nr. 431, from 2001; and Bill nr. 3077, from 2008. The first one deals with the extension of the BPC scope. The PEC, proposed to the House of Representatives, establishes that at least 5% of the funds from the Social Security shall be directed to support social assistance programs. The third, sponsored by the Executive Branch, amends the Organic Law of Social Assistance in order to create the SUAS and is the only one converted into law. Thus, this study has confirmed the hypothesis that, despite 18 years of practice, conferences still have a long journey ahead to succeed as proponents of social welfare policies, since their decisions are accepted only when they do not collide with the government program adopted by the Executive Branch, a difficulty similar to the one faced by the Legislative Branch for the approval of its own bills.

Key-words: national conferences, social assistance, bills, SUAS

LISTA DE ABREVIATURAS

BPC - Benefício de Prestação Continuada
CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CFT - Comissão de Finanças e Tributação
CNAS - Conselho Nacional da Assistência
CRAS - Centro de Referência de Assistência Social
CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CSSF - Comissão de Seguridade Social e Família
FNAS - Fundo Nacional da Assistência Social
FONSEAS - Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social
INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA - Legião Brasileira de Assistência
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social
PBF - Programa Bolsa Família
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PEC - Proposta de Emenda Constitucional
PL – Projeto de Lei
PNAS - Política Nacional de Assistência Social
PÓLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS - Sistema Único da Assistência Social

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1: Governo Federal – órgãos que realizam conferências.....	55
Quadro 2: Conferências Nacionais da Assistência Social (1995-2013)	63
Quadro 3: IV Conferência da Assistência Social.....	79
Quadro 4: Visão geral das conferências – temática e participação.....	81
Tabela 1: Distribuições Regionais da População Idosa e cobertura do BPC em 2005 [%]....	86
Quadro 5 - Benefício de Prestação Continuada	88
Tabela 2: Lei Orçamentária 2014 – Função Assistência Social (valores em R\$1,00).....	101
Quadro 7 : Relação Projeto-Conferência.....	106

Sumário

INTRODUÇÃO AO CONTEXTO DE PESQUISA	12
Método e procedimentos metodológicos	15
Etapas da Pesquisa	18
Parâmetros	21
1. PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E DIREITOS DA CIDADANIA: APROXIMAÇÃO CONCEITUAL DO DEBATE CONTEMPORÂNEO	23
1.1 Percurso democrático	25
1.2 Estado e sociedade civil – o lugar da participação	34
1.3 Participação no contexto brasileiro: breve abordagem	36
1.4 Notas sobre o funcionamento do Poder Legislativo	41
2. ARRANJOS PARTICIPATIVOS NO BRASIL: HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS	44
2.1 Ambivalências da participação	47
2.2 O caráter representativo	49
2.3 Conferências nacionais: conceito, histórico, impactos	52
3. A CONCEPÇÃO DA ASSISTÊNCIA NO MARCO DAS CONFERÊNCIAS	60
3.1 A assistência como política processadora de direitos	64
3.2 A assistência no contexto das políticas sociais	66
3.3 A concepção da assistência discutida nas conferências	71
4. AS DELIBERAÇÕES E SEU PROCESSAMENTO NO PODER LEGISLATIVO	77
4.1 Benefícios, ações, programas e serviços	84
4.2 Concepção e gestão da política	90
4.3 Financiamento	97
CONSIDERAÇÕES FINAIS	105
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	114
ANEXOS	120
ANEXO I - RESUMO DAS CONFERÊNCIAS	121
I Conferência Nacional	121
II Conferência Nacional	122
III Conferência Nacional	124
IV Conferência Nacional.....	125
V Conferência Nacional.....	127
VI Conferência Nacional.....	128
VII Conferência Nacional.....	129
VIII Conferência Nacional.....	130
IX Conferência Nacional.....	131
ANEXO 2 - DELIBERAÇÕES APROVADAS NAS CONFERÊNCIAS	132
Benefícios, Programas, Serviços, Ações	132
Concepção da Política	141
Controle Social, Participação	146
Entidades.....	157
Financiamento	159
Gestão	170
ANEXO 3 - COMPARATIVO ENTRE LOAS, PROJETO DO EXECUTIVO SOBRE O SUAS E MUDANÇAS FEITAS NO LEGISLATIVO, QUE RESULTARAM NA LEI APROVADA	185

INTRODUÇÃO AO CONTEXTO DE PESQUISA

Em busca de compreender os mecanismos capazes de fortalecer a concepção de políticas sociais vinculadas a direitos da cidadania, é importante estudar os canais de controle democrático que influenciam – ou deveriam influenciar - tanto a feitura de regulamentos, quanto as ações práticas, que tenham como finalidade aproximar “o ótimo abstrato da impiedosa realidade concreta” (VIANNA, 1998: 12).

Entre tais políticas sociais, destaca-se, aqui, a da assistência social que, desde 1995, a cada dois anos, de maneira sistemática, realiza encontros nacionais, precedidos de debates em nível local, para discutir sua intervenção no mundo real, enfrentando o desafio da “interlocação pública” (RAICHELLIS, 2011:6). Considerando que apenas a partir de 1988, a assistência social ganhou status de política pública “vinculada a direitos afiançados pelo Estado” (SPOSATI, 2009:13), compondo a tríade da Seguridade Social, ao lado da saúde e da previdência, mostra-se necessário estudar os engenhos utilizados no sentido de garantir os direitos a ela relacionados e de legitimá-los como proteção social.

A participação na formulação da política de assistência social é prevista constitucionalmente e, no sentido de concretizá-la, foram criados mecanismos, cuja atuação necessita de exame aprofundado para que seja verificado se correspondem, de fato, à sua democratização, conforme se espera a partir do texto constitucional.

A literatura especializada vem se debruçando especialmente sobre a atuação dos conselhos gestores, produzindo um estoque de reflexões essencial para que se conheça a trajetória da assistência social no período posterior ao da redemocratização¹. Raichelis (1998), por exemplo, captou o momento de construção dos conselhos de assistência social, analisando-os sob a perspectiva de constituírem, de fato, lócus de participação na esfera pública. Seu trabalho relata as lutas pelo reconhecimento dessas instâncias, hoje vistas como consolidadas pelo menos em relação à política de assistência social.

Também outros trabalhos, como o de Tatagiba (2002), trazem uma reflexão sobre o papel dos conselhos na democratização das políticas públicas que muito contribuem para a compreensão das relações instauradas na medida em que esses canais se propõem a

¹ Veja-se, também , Gohn (2011); Tatagiba (2010); Dagnino e Tatagiba (2007); Fuks e Perissionotto (2002, 2006); Carvalho e Teixeira (2000) ; Almeida (2012); Kim e Miranda (2010); Martins (2008); Duarte (2008); Lüchmann (2008); Bidarra (2006); Ferraz (2006); Lubambo e Coutinho (2004); Andrade (2002); Mateos (2011); Costa...[et al] (2011); Bonfante e Vieira (2011) e Neves (2007).

aproximar a sociedade civil das instituições responsáveis pelas políticas públicas. A autora problematiza essa aproximação e questiona os resultados efetivos no que tange ao papel desses espaços na real democratização das políticas públicas, identificando seus limites. Também escrutinando os limites dos conselhos, o trabalho de (2006), por sua vez, estuda a representação desses colegiados e questiona o seu autodeclarado modelo de participação direta, visto que os integrantes respondem por organizações e por órgãos estatais, não estando vinculados diretamente a cidadãos que lhes dariam o poder de representá-los. O artigo de Abers busca traduzir os limites e as possibilidades desses espaços.

Apesar de haver uma profusão de excelentes trabalhos que refletem a atividade dos conselhos, a respeito das conferências², verifica-se, porém, que ainda é incipiente a produção acadêmica no que tange especificamente a assistência social. Dito isso, destaque-se que se constata um esforço analítico em busca de avaliar a importância das conferências de políticas públicas como locus de controle democrático e, também, a respeito do impacto delas na formulação das políticas sociais. Os estudos sobre o assunto³, aliás, compõem importante ferramenta para o alcance dos objetivos específicos aqui propostos.

É relevante, portanto, reunir informações sobre as conferências, conhecer o caráter da participação que estimula, e o conteúdo de suas deliberações, após quase duas décadas de prática sistemática. Assim como é importante estudar as relações entre as diferentes forças que atuam no seu processo decisório, o que inclui, nos termos aqui propostos, as instâncias de participação e sua relação com os poderes Executivo e Legislativo.

Por isso, a presente dissertação coloca-se como um esforço de contribuição acerca do papel desses canais, com a finalidade de investigar sua realização como esferas participativas; de compreender as contradições próprias da participação institucionalizada; e, sobretudo, de verificar se, de fato, os resultados obtidos pelo engajamento nessa prática que implicam o fortalecimento da assistência social como política pública, vinculada a direitos e distanciada de práticas assistencialistas, paternalistas associadas ao favor e ao clientelismo.

² Não foram localizados trabalhos sobre o assunto em pesquisas realizadas em setembro de 2012 em periódicos, livros, teses, dissertações e monografias nas bases de dados de 15 bibliotecas, entre elas a da Universidade de Brasília, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados; tampouco foram localizados trabalhos sobre o assunto no banco de teses da Capes (pesquisa feita no período de 2001 a 2011, utilizando-se como argumento as palavras “ assistência, social, conferências” .

³ Pogrebinski, T. (2012); Avritzer (2008); Souza (2012); Sader, Garcia [et al] (2010); Silva (2009); Petinelli (2011); Moreira (2008); Maricato (2006); Moroni (2005); Oliveira (2013).

Esse último aspecto, aliás, está intimamente associado ao questionamento que norteia este trabalho, marcado pela indagação “em que medida as conferências nacionais influenciam a elaboração da política de assistência social no sentido de fortalecê-la como política pública?” Tal questão desencadeia outras, a ela associadas, tais como: se as deliberações das conferências norteiam, de fato, a elaboração da política de assistência social; se são capazes de afastar a assistência social do campo da benemerência, filantropia e do assistencialismo; sobre como se dá a relação entre os poderes institucionais e as conferências e quais os conflitos entre essas instâncias; a respeito da relação entre as deliberações das conferências e as matérias que tramitam no Legislativo Federal; e, ainda, a respeito de, no caso de serem transformadas em lei, se as deliberações são regulamentadas e efetivamente aplicadas pelas instituições responsáveis.

Diante dessas indagações, explora-se a hipótese de que as conferências contribuem, de fato, para a formulação da política da assistência social como política pública, mas apenas na medida em que suas propostas não desafiam o programa de governo vigente. As conferências informam o Poder Executivo acerca da concepção mais avançada da política porque conhecem a realidade a ser enfrentada pela assistência social. No entanto, as propostas que fazem somente são acolhidas quando se coadunam com o projeto político do Poder Executivo. Não significa, porém, uma convivência subalterna das conferências e do CNAS com as instâncias governamentais, mas uma das faces contraditórias do processo de construção das políticas públicas no País. Uma das explicações para essa hipótese está no próprio modelo representativo dos encontros, marcado também pela dependência da vontade do Poder Executivo, responsável que é pelo provimento das condições necessárias para a sua realização. No entanto, não se pode conceber uma política de assistência avançada sem a efetiva participação da sociedade civil, conforme estabelecido na Constituição Federal. Ademais, deve-se reconhecer que mesmo as propostas acolhidas e transformadas em norma legal precisam disputar seu espaço entre as prioridades administrativas e orçamentárias, a fim de serem postas em prática. As razões para essa distância entre o direito garantido formalmente pelo Estado e a fruição deles depende, entre outros fatores, da legitimação do caráter participativo dessas instâncias. Portanto, dependem também de as conferências conquistarem o reconhecimento de sua capacidade de conceber a política, propor normas, orientar sua aplicação e fiscalizar sua prática, de modo representativo. Tal fortalecimento passa pela definição de um modelo participativo comprometido com a assistência como política pública de responsabilidade do Estado e da sociedade.

Método e procedimentos metodológicos

No sentido de realizar o esforço de reflexão aqui proposto, busca-se uma construção analítica que observe as relações e movimentos do fenômeno estudado mediante o estabelecimento de um diálogo dessas relações com conceitos desenvolvidos por autores que se debruçaram sobre a questão. Define-se como meta a busca pelo desvendamento do objeto captado em movimento, em constante transformação. Nessa construção, verifica-se que o objeto de estudo exige uma abordagem que permita conhecer as suas múltiplas determinações, seu desenrolar histórico, as suas contradições e seu estado de transitoriedade e devir permanentes.

Em razão disso, elege-se o método dialético como abordagem epistemológica, pois o método dá condições para interpretação dinâmica, contextualizada social e historicamente (LAKATOS e MARCONI, 1993).

Também permite conhecer o objeto, a partir de aproximações sucessivas, capazes de propiciar as condições de que, mesmo em meio a aparências, se possa compreender o fenômeno em sua essência (KOSIK, 2010:16). Como procedimento, elege-se a Pesquisa Qualitativa, que se valerá da Investigação Bibliográfica e a Análise Documental.

A decisão do método de pesquisa leva em conta, portanto, as características do objeto pesquisado e a necessidade de se buscar respostas às questões propostas (QUIVY E CAMPENHOUDT, 1998). A pergunta norteadora deste trabalho indaga acerca da influência exercida pelas conferências nacionais na construção da política de assistência social como direito da cidadania. E a pergunta é o fio condutor do trabalho (QUIVY e CAMPENHOUDT, 1995:36).

A dialética permite, então, estabelecer um diálogo com o objeto, a partir de aproximações sucessivas, a fim de conhecer sua natureza, suas determinações, as suas características aparentes, sua essência e sua dimensão na totalidade.

Por totalidade, entende-se aqui, nos termos de Bastos e Araújo (2011:168), um “processo de articulação do que está aparentemente solto”, revelando-se como busca por “desalienação, emancipação, enfrentamento de contradições e tensões que estão vivas e produzem efeitos reais”.

Para se conhecer a essência do objeto num movimento de desvelamento da realidade, reconhece-se que ela primeiro se apresenta como aparência travestida de naturalidade, fetichizada, ensejando o que Kosik denomina “pseudoconcreticidade” (2010:15). No sentido, então, de apreender a essência do fenômeno oculta atrás da

aparência, Kosik afirma que se deve “indagar e descrever como a coisa em si se manifesta naquele fenômeno, e como ao mesmo tempo nele se esconde. Compreender o fenômeno é atingir a essência” (2010:16).

Esta análise se propõe, então, a tentar fazer as aproximações críticas, elaborando os questionamentos necessários à compreensão do fenômeno em estudo, examinando o papel das conferências nacionais da assistência social em sua consolidação como política de direitos.

Tal abordagem favorece a reflexão sobre a influência dessas instâncias na elaboração dos marcos jurídicos da assistência social e se há efetivamente acolhimento de suas propostas pelos meios institucionais. Por outro lado, também permite um olhar sobre os próprios conteúdos defendidos nesses espaços, a fim de que se possa conhecer se a direção adotada aponta para a assistência social como política de direitos exigíveis de caráter universal. Oportuniza-se, assim, tentar conhecer a essência da relação de interdependência entre as categorias democracia, participação e cidadania.

No sentido de obter respostas para o questionamento inicial, conforme ensina Minayo (1995:17), definem-se os meios de aproximação da realidade capazes de evidenciar a combinação entre teoria e dados. Por isso se elege o instrumental da pesquisa qualitativa como técnica para o alcance dessa aproximação.

A pesquisa qualitativa, de acordo com Minayo (1995:21), trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à resolução de variáveis.

A escolha está relacionada ao tema da investigação, que requer uma abordagem vinculada à compreensão de um processo que é dinâmico, complexo e ocorre por interação entre as variáveis estudadas (RICHARDSON, 1999). Em vista disso, a dissertação se propõe a realizar esforços de natureza explicativa, lançando mão da investigação bibliográfica e da análise documental.

Com essas ferramentas, busca contribuir para uma compreensão global do fenômeno estudado, no sentido de ser uma abordagem totalizante em termos de seus componentes (FERRARI, 1982:9). A tarefa da pesquisa, conforme o autor citado, é a de descobrir quais os elementos que constituem a totalidade, bem como explicitar as interconexões que explicam sua integração em função do contexto global. Para isso, é necessário empreender um esforço de compreensão das contradições presentes na realidade estudada, reconhecendo o contexto em que ocorrem (GIL, 2006). Discutir as

múltiplas determinações presentes nos fatos estudados permite, pois, conhecer a lógica do objeto a partir de um olhar sobre suas características próprias.

O material empírico deste trabalho toma como base as conferências nacionais da assistência social realizadas no período de 1995 a 2011 e sua relação com a construção efetiva de uma política fortalecida por sua vinculação a direitos de fato disponíveis para todos que dela necessitarem.

Para fazer as elaborações necessárias ao alcance dos objetivos, faz-se necessário empreender o levantamento das propostas aprovadas pelas conferências, em busca de elementos que possam favorecer a organização das diretrizes em grupos de interesse comum.

Por outro lado, levanta-se, também, a legislação em vigor da área, assim como os normativos de aspecto infralegal, como portarias e resoluções. Ademais, faz-se uma busca nas proposições em andamento no Senado Federal e na Câmara dos Deputados relacionadas aos assuntos presentes nas diretrizes das conferências.

Não se trata aqui de medir o grau de sucesso das conferências, nem de verificar sua efetividade, nem eficácia (ARRETCHE, 1998:29-39) em termos quantitativos, até porque a participação mobiliza aspectos na cultura política que transcendem esse tipo de abordagem.

A tentativa aqui é de analisar e qualificar os dados empíricos a partir de reflexões capazes de extrair deles um sentido que ajude na compreensão das relações conflitivas que encerram, nas quais podem ser encontrados aspectos coercitivos, limitantes ou, por outro lado, aspectos capazes de abrir a possibilidade de atuação na redução das desigualdades sociais (BOSCHETTI, 2009).

Um aspecto fundamental para a compreensão desse processo envolve relacionar as conferências aos poderes Executivo e Legislativo, encarregados de propor, aplicar e fiscalizar a política da área. Espera-se identificar quais os conflitos e possibilidades de fortalecimento da assistência social se apresentam nessas instâncias participativas.

O levantamento empírico a que se procedeu abre o caminho para a explicitação das categorias operacionalizadas: democracia, participação e cidadania. Manejando esses conceitos, a pesquisa se acerca dos documentos que trazem o conteúdo das diretrizes aprovadas nas conferências e dos documentos que regulamentam a política em estudo.

Na verificação do impacto das conferências no fortalecimento dessa política como direito da cidadania, foram eleitos temas tratados durante esses encontros e se investiga a natureza das propostas neles contidas para, em seguida, verificar se foram aplicados em leis, programas e ações. Espera-se com essa análise identificar se os objetivos da

assistência social previstos constitucionalmente foram observados nas diretrizes aprovadas nas conferências e se houve seu acolhimento ou rejeição por parte dos poderes Executivo e Legislativo.

Entre os aspectos que este trabalho se propõe a discutir, destaca-se a análise do processo que culminou com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). O objetivo é o de verificar quais princípios norteadores foram definidos nas conferências e de que forma tais princípios foram acolhidos pelos poderes Executivo e Legislativo.

Nesse sentido, fundamentais serão as pesquisas que discutem a relação entre as conferências e a efetividade de suas propostas. Existem importantes trabalhos que abordam o papel das conferências discutindo sua atuação no fortalecimento da cidadania. Tais trabalhos constituem parte dos dados secundários que alimentaram este trabalho.

A partir dessa temática, cuida-se de realizar levantamento de dados capazes de informar a análise crítica sobre o tipo de participação associado ao tipo de demanda; o grau de organização e de formação dos participantes, bem como o grau de legitimidade representativa e de autonomia; a articulação das conferências com os projetos políticos em disputa na assistência social; a trajetória desses encontros; e as experiências por eles acumuladas.

Etapas da Pesquisa

Decidido o uso da pesquisa qualitativa, planejou-se a elaboração do trabalho em quatro etapas. A primeira, a partir do material bibliográfico disponível, levantou estudos e pesquisas que cuidam de problematizar as conferências e seu poder de intervenção na realidade em torno da qual se organizam. A revisão bibliográfica, de acordo com Lavelle e Dionne (1997), é um percurso crítico, direcionado pela pergunta de partida, que busca conhecer os trabalhos relacionados ao seu tema, com o objetivo de selecionar o que possa iluminar a questão sobre a qual se debruça.

No que tange à participação na construção democrática, a dissertação aqui apresentada se beneficia da vasta produção intelectual que trata das disputas pela hegemonia de determinados projetos políticos na sociedade capitalista. Busca refletir acerca das contribuições de autores e autoras que abordam o caso brasileiro e a construção do espaço público, e que tratam dos paradoxos envolvendo a participação direta e a representativa, bem como de seus mecanismos de controle social. Suprida por esse

contexto teórico, a dissertação também lança mão da teoria da política social e, em particular, dos estudos que tratam da assistência social.

Em segunda etapa, o trabalho se valeu da investigação documental, a partir de fontes primárias e secundárias (GIL, 2006). As fontes primárias, aquelas que não receberam tratamento analítico, estão materializadas em documentos legais; textos aprovados em plenárias; anais; notas taquigráficas do processo de tramitação de projeto atinentes ao assunto; leis infraconstitucionais e nos documentos regulatórios emanados do Poder Executivo. A coleta de tais documentos se deu por meio de pesquisa realizada nas páginas mantidas na rede mundial de computadores pela Secretaria Geral da Presidência da República, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS), Câmara dos Deputados, Senado Federal, bem como nas bibliotecas e arquivos mantidos por tais órgãos públicos. Quanto às fontes secundárias, foram analisados artigos, relatórios de pesquisa, estatísticas oficiais, entre outros, que aduzem reflexão sobre o assunto em análise.

Levando-se em conta tais pressupostos, a terceira etapa expõe as informações sobre as deliberações das conferências e sua relação com o processo de garantia de direitos a partir da utilização das técnicas apresentadas, buscando detalhar o assunto, e, na análise dos dados, tentando trazer à luz a essência do objeto pesquisado, com a finalidade de contribuir para as reflexões acerca da importância das conferências para a política de assistência social.

Citando Marx, Kosik (2010:15) afirma que, para sair da superfície da realidade investigada, é necessário detalhar ao máximo o assunto; explicar de onde o mesmo procede, quais são os seus constituintes e analisar suas relações internas. Essa a quarta etapa do trabalho.

Os dados primários que compõem a pesquisa são compostos por documentos relacionados às conferências, ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo. Os dados estão organizados por lócus de pesquisa, assim definidos: conferências, Executivo e Legislativo. Foram coletados:

Das Conferências: anais, resoluções publicadas a respeito de sua convocação, publicações a seu respeito no Diário Oficial, e documentos expedidos pelo CNAS alusivos às deliberações ocorridas nesses espaços;

Do Poder Executivo: normas legais que regulam a gestão da assistência social, normas legais que se refiram às conferências e/ou tratem da participação; e

Do Poder Legislativo: proposições que tratem dos assuntos debatidos pelas conferências; notas taquigráficas de discursos, audiências públicas e debates alusivos a tais assuntos.

Em relação às conferências, a exposição dos dados busca apresentar as informações extraídas das fontes primárias, de maneira que consigam mostrar:

- a) a temática de cada uma delas;
- b) a existência ou a inexistência de documentos legais específicos formalizando suas convocações;
- c) os níveis federativos representados;
- d) as pessoas convidadas a fazerem pronunciamentos, palestras etc.;
- e) as matérias discutidas; e
- f) as proposições aprovadas.

Em relação ao Poder Executivo, o registro e a exposição de dados busca demonstrar:

- a) quais as referências em relação às conferências;
- b) qual o formato gerencial de gestão da assistência social (lugar no organograma do Executivo, subordinações e alcance);
- c) quais programas foram adotados em atendimento às conferências;
- d) quais matérias foram enviadas ao Congresso Nacional alusivas às conferências e suas temáticas; e
- e) quais as características dessas matérias em relação à capacidade de iniciativa. Isto é, se caberia somente ao Executivo elaborá-las ou se poderiam ser de iniciativa parlamentar.

Na exposição de dados relacionados ao Poder Legislativo, as informações foram organizadas para demonstrar:

- a) quais projetos de iniciativa parlamentar guardam relação com as deliberações aprovadas nas conferências, verificando-se se foram apresentados, de fato, em decorrência dos encontros;
- b) se houve audiências públicas para discutir as conferências e sua temática;
- c) se houve pronunciamentos a respeito das conferências e suas temáticas;
- d) se houve organização de frentes, ou outros recursos parlamentares para tratar das conferências e de sua temática;

- e) qual o tratamento legislativo dado aos projetos de iniciativa do Poder Executivo alusivos às conferências e suas deliberações, no tocante a: morosidade ou agilidade na tramitação, modificações sugeridas e debates realizados sobre o assunto;
- f) quais proposições relacionadas às conferências foram efetivadas em lei;
- g) se as leis decorrentes desses projetos requeriam regulamentação; e
- h) se houve regulamentação por parte do Executivo ou do Legislativo.

Apesar de a coleta e a exposição dos dados empíricos se apresentarem exaustivas, o alcance dos objetivos tratados aqui somente pode ocorrer pela reunião concomitante desses dados, conduzindo um esforço que procura apreender as relações internas entre eles, suas contradições e o que, a partir delas, pode indicar o movimento da política de assistência social no âmbito das conferências.

Para realizar esse empreendimento, tentou-se, aqui, realizar o exame das informações levantadas a partir de três aspectos, nos termos propostos por Boschetti (2012:6) para a análise de política social, a saber: contexto histórico; político e econômico.

No que tange ao contexto histórico, a análise tem em mente as condições de surgimento e evolução da assistência e de seus canais participativos; no aspecto econômico, considera-se a relação dessa política com os constrangimentos ou as possibilidades das políticas econômicas.

Do ponto de vista político, esse de maior adensamento no âmbito do trabalho aqui discutido, Boschetti (2012:6) propõe a identificação das forças atuantes no apoio e/ou em oposição à política; da existência de disposição do Estado em atuar na defesa dos interesses de classe expressos nas políticas sociais; e, ainda, a investigação a respeito da atuação de setores organizados na defesa de interesses particularistas ou públicos, também relacionados às classes sociais em conflito no modo de produção capitalista.

Parâmetros

Em relação aos conteúdos das proposições, e a fim de verificar se traduzem uma assistência social fortalecida como política de direitos da cidadania, no sentido de responder à questão norteadora do trabalho, procurou-se realizar uma análise, no contexto das dimensões já mencionadas, capaz de evidenciar os seguintes aspectos (IBID: 7-11).

1. Configuração e abrangência dos direitos e benefícios: natureza e tipo de direitos e benefícios previstos e implementados; abrangência; critérios de acesso e permanência; formas e mecanismos de articulação com outras políticas sociais;

2. Configuração do financiamento e gasto: fontes de financiamento; direção dos gastos: prioridade frente a outros programas, distribuição federativa/geográfica; magnitude dos gastos; e

3. Gestão e controle social: relação entre as esferas governamentais; relação entre Estado e ONGs; participação e controle social.

Com tal propósito, a dissertação é organizada em cinco partes: esta introdução compõe a primeira. Na segunda parte, busca-se apresentar uma leitura do campo teórico alusivo a conceitos importantes para a compreensão da prática consubstanciada nas conferências, conceitos associados ao tema da participação e da construção dos direitos de cidadania, bem como sobre os constrangimentos enfrentados pelo processo de democratização em uma sociedade capitalista.

A terceira parte contém um painel sobre as conferências nacionais realizadas no Brasil, por meio do qual se espera compreender as determinações integrantes desses encontros e suas características mais frequentes, abordagem que dá suporte à compreensão das conferências nacionais da assistência no contexto das demais conferências realizadas principalmente a partir de 1988.

A política da assistência social e a concepção acerca de sua atuação constituem o objeto principal do quarto capítulo, que traz para o trabalho as discussões conceituais realizadas nas próprias conferências. Também se apresenta um breve histórico das práticas assistenciais brasileiras desde os anos 1940.

As deliberações das conferências da assistência são apresentadas na quinta parte. Por meio delas, analisam-se as principais políticas adotadas no setor, notadamente as definições atinentes à PNAS e ao SUAS.

Por fim, a sexta unidade apresenta considerações sobre o trabalho desenvolvido, procurando refletir acerca de respostas para a questão que norteia o trabalho, relacionada ao impacto das conferências na consolidação da assistência social como política vinculada aos direitos da cidadania.

1. PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E DIREITOS DA CIDADANIA: APROXIMAÇÃO CONCEITUAL DO DEBATE CONTEMPORÂNEO

O objeto deste trabalho relaciona participação à formulação de política social. Para realizar as análises necessárias ao seu objetivo, é importante o estabelecimento de balizas conceituais, a fim de se delimitar o campo teórico em que o assunto será abordado. Por isso, a seguir, apresentam-se reflexões que problematizam o significado de conceitos associados à relação entre democracia e cidadania, acreditando-se que, a partir dessa discussão é possível trazer elementos para se aferir a construção de direitos sociais por meio da participação da sociedade civil. E se a participação⁴ é uma condição para a existência de um regime democrático, também se deve discutir que tipo de participação é essa, qual a cultura política que a engendra e de que maneira se relaciona com o modelo político vigente em nosso País. Nesse aspecto, faz-se necessária a realização de esforço de identificação dos projetos políticos⁵ em disputa.

Como parâmetros da discussão conceitual, concorda-se, aqui, com as dimensões estruturais propostas por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006: 32) para a análise de processos participativos, que incluem reconhecer o modelo de acumulação de capital vigente; o tipo de regime político; os padrões culturais dominantes; os marcos jurídicos que regulam esses processos; e a correlação de forças entre as classes sociais existentes.

Tendo em mente o desenvolvimento desses conceitos, manejados à luz das dimensões expostas, espera-se reunir os elementos críticos capazes de nortear a análise dos dados coletados durante a pesquisa.

As conferências se afirmam como espaços participativos, nos quais sujeitos exercem sua cidadania (AVRITZER, 2012; SOUZA, 2012; POGREBINSCHI, 2012). Nesse sentido, busca-se encontrar o sentido em que se dá tal participação, sobre sua relação com a democratização das relações sociais e acerca da qualidade da cidadania ali exercida. Para Coutinho, os três conceitos são formas diferentes de se referirem ao mesmo fenômeno, pois “democracia é sinônimo de soberania popular. Ou seja, é a presença efetiva das condições

4 Participação é definida no âmbito deste trabalho como ações da sociedade civil no sentido de interferir na elaboração e no controle de políticas públicas. Sentido semelhante encontra-se em Rocha (2008:131).

⁵ Projeto político é termo utilizado por Dagnino (2002 : 282) em sentido gramsciano e que define “o conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”.

sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social” (1997:145).

Desenvolvendo o tema, o autor afirma que a democracia é a forma de superação da alienação na esfera política. Como alienação, Coutinho se refere ao conceito marxiano que afirma serem as pessoas responsáveis pela construção coletiva de toda a riqueza social, o que inclui além de bens propriamente econômicos, a produção de bens culturais, institucionais e políticos. No entanto, a apropriação dessa riqueza pelos que a produziram é obliterada pela divisão de classes, que produz separação entre as esferas de direção e produção e transforma o trabalho em mercadoria passível de ser comprada e vendida.

Assim, constrangida a vender sua força de trabalho para prover suas necessidades humanas mais básicas, a classe trabalhadora se vê desvinculada da atividade laboral como esfera de emancipação, transformada que é em mercadoria. Sua No processo, quem compra o trabalho e detém a propriedade dos meios de produção é quem se apropria dos bens produzidos, gerando um estranhamento entre a classe trabalhadora e o trabalho em si, na medida em que a propriedade define a posse dos resultados produzidos, em detrimento da própria atividade laboral.

O processo de alienação, ao separar quem produz do resultado de seu trabalho, também se reflete nas demais relações sociais, não se restringindo ao campo laboral. Para Coutinho, a democracia é instrumento de emancipação dessa relação de alheamento, na medida em que se apresenta “capaz de devolver aos indivíduos todos os bens sociais por eles construídos coletivamente e deles retirados por força das relações antagônicas de uma sociedade de classes” (1997:145).

Conforme Coutinho, o conceito que melhor expressa essa reapropriação dos bens sociais é o de cidadania, empregado como sinônimo de democracia e de soberania popular, e como parte de um processo de conquista histórico, socialmente construído, resultado da luta entre classes antagônicas.

A cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando um processo histórico de longa duração (COUTINHO, 1997:2).

1.1 Percurso democrático

Lembra o autor que a cidadania como exercício facultado à maioria da sociedade é uma construção da modernidade, embora a cidadania compreendida como participação na gerência dos negócios públicos tenha sua origem na Grécia antiga. A participação era, então, um dever e um direito da cidadania oriundo de seu pertencimento à *polis*. No entanto, estima o autor que somente um terço da população tinha acesso ao status, pois estavam impedidos de participar mulheres, escravos, servos e estrangeiros.

Ainda assim, é notável destacar que a cidadania ateniense não se baseava nem na riqueza, nem estava vinculada à linhagem nobre:

Na Atenas clássica, se um homem pudesse demonstrar que seus pais eram atenienses, se era aceito por um voto de seus vizinhos e se não fora declarado culpado de algum crime contra o Estado, era um cidadão livre – com um direito de voto igual e voz igual na assembleia dos cidadãos -, sem levar em conta sua posição social. A liberdade, a igualdade política e a dignidade – a proteção do cidadão diante dos ataques públicos dos poderosos – eram as marcas da democracia direta que se desenvolveu inicialmente na Atenas clássica (OBER, 2001: 193).

Em sentido semelhante, Wood (2007) vê a democracia grega como uma organização de governo no qual pessoas que viviam do trabalho tinham o poder de deliberar sobre os negócios públicos. Para tanto, a autora retoma definição de Aristóteles que afirmava ser a democracia o regime no qual a maioria dos nascidos livres e mesmo os pobres controlam o governo, em oposição ao regime da oligarquia, no qual os ricos controlam o governo, mesmo sendo uma minoria (Idem, 2007:5). Ela chama nossa atenção para o fato de que o “critério social – pobreza -, em um caso, e - riqueza e nobreza -, no outro, desempenham um papel central em ambas as definições e preponderante ainda em relação ao critério numérico” (ibidem).

Ressalte-se que tanto Coutinho (1997), quanto Wood (2007) identificam a classe trabalhadora como protagonista do processo de democratização, e rejeitam definições que associam democracia ao liberalismo. Para Coutinho e Wood, a democratização é uma construção e conquista da classe trabalhadora, que foi sendo historicamente tolerada, apropriada e reconfigurada pela classe dominante na manutenção de seu poder hegemônico sob o sistema capitalista. O autor e a autora advertem, também, para a incompatibilidade, em última instância, do capitalismo com a plena democracia. Explicam

que o privilégio concedido ao poder econômico sob esse modo de produção funda um sistema antitético com a democracia. Ademais, a redução de todas as práticas humanas a mercadoria, característica intrínseca ao sistema capitalista, e a observância prioritária às chamadas leis do mercado em detrimento das necessidades humanas conformam processos que escapam ao poder democrático.

Feita essa ponderação, os dois autores desenvolvem teses que buscam demonstrar o falseamento da apropriação feita pelo liberalismo acerca dos fundamentos democráticos. Desvelam uma operação na qual a doutrina liberal, embora avessa à ideia da democracia no sentido de governo da maioria, buscou se apropriar dos fundamentos que remetem ao que é intrínseco à democracia, mormente ao aspecto relacionado à liberdade. E uma primeira frente dessa discussão traz à tona a questão dos direitos individuais.

Coutinho (1997) afirma que a concepção de direitos individuais como algo naturalmente existente e não socialmente construído é desenvolvida na era moderna pelo pensamento jus naturalista, que, partindo de um estado pré-político, chamado de estado de natureza, concebe as pessoas como portadoras de direitos inseparáveis de sua condição humana, direitos existentes antes mesmo de constituído o Estado.

Locke está entre os pensadores dessa linha filosófica, que deu substrato teórico ao liberalismo, na medida em que defendia a existência dos direitos individuais, especialmente os direitos civis, como inerentes ao ser humano. Conforme Coutinho (1997), o jus naturalismo teve um importante papel de ruptura do status social ao referendar a liberdade individual e a igualdade entre as pessoas. Entretanto, Locke e seus seguidores consideravam como direito natural básico o direito de propriedade (que implicava também o direito do proprietário aos bens produzidos pelo trabalhador assalariado), o que termina por recriar uma nova forma de desigualdade (ibidem: 4).

Para Coutinho (1997:6), em vez de naturais, os direitos têm caráter processual, são historicamente construídos, são fenômenos sociais. Concordando com Hegel, o autor afirma que somente na vida social há direitos efetivos e liberdades concretas. O direito a ter direitos é uma demanda, cuja efetivação ocorre quando as instituições os estabelecem de modo positivo. Direitos hoje considerados indiscutíveis, como os direitos sociais, nem de perto “figuravam na lista dos direitos naturais defendidos pelos jus naturalistas liberais” (ibidem, 1997:4).

Mas o autor (idem, 1997: 5) reconhece uma contribuição importante dos jus naturalistas à discussão sobre a democracia:

A afirmação de que o direito é, de certo modo, algo que antecede e é mais amplo do que o direito positivo, ou seja, do que o direito estatuído nas Constituições, nos códigos etc. Os direitos têm sempre sua primeira expressão na forma de expectativas de direito, ou seja, de demandas que são formuladas, em dado momento histórico determinado, por classes ou grupos sociais.

A discussão sobre direitos vem a propósito da discussão sobre cidadania. Pois para o exercício de ambos é necessário a garantia de liberdades políticas e de meios de expressão da vontade. O sociólogo T. H. Marshall⁶, analisando a história da Grã-Bretanha elaborou uma teoria sobre a conquista processual de direitos. Embora a análise dele tome como base a realidade da sociedade inglesa, e, portanto, talvez diga muito pouco a respeito da história brasileira, e, ainda, embora seja, no mínimo, duvidosa a perspectiva que ele assume de um caráter progressista cumulativo da conquista de direitos, não se pode negar, contudo, que, sua teoria, ecoa o reconhecimento do que Coutinho chama de uma dimensão histórica da cidadania.

O caráter histórico dos direitos é um aspecto importante nesta análise porque é dele que se pretende extrair a ideia de que a conquista e a ampliação da cidadania fazem parte de um processo, cujos movimentos têm avanços e retrocessos. Pela leitura de Coutinho, do processo histórico e cultural se depreende o movimento com que direitos são formulados, conquistados, ampliados ou restringidos ao sabor do jogo de interesse das classes em disputa.

Assim, é que os direitos civis nascem como uma proteção contra o Estado, um resguardo da vida privada diante da intervenção do governo. Coutinho, na mesma obra, chama atenção para a diferença entre essa dimensão essencialmente privada em relação ao Estado daquela existente na Grécia antiga, que priorizava a vida pública até mesmo em detrimento da vida privada.

Coutinho também aborda o movimento em que os direitos universais se transformam, no liberalismo, em direitos particulares, disponíveis apenas para uma minoria, para a camada social composta pela classe proprietária. Ele faz uma análise do desenvolvimento de alguns dos direitos introduzidos pelos regimes liberais, demonstrando que a dominação burguesa se empenhou em garantir direitos civis relacionados à

6 Na clássica obra *Cidadania, Classe Social e "Status"*, Thomas Marshall elabora uma teoria que identifica os direitos como uma conquista por etapas, gradual, numa sequência lógica, na qual as conquistas na área civil impulsionaram a busca por direitos políticos e, em decorrência dessa expansão, é que ocorre a aquisição dos direitos sociais.

propriedade, mas não fez o mesmo movimento para garantir os direitos políticos, sem os quais não há cidadania plena.

O autor ilustra sua tese mostrando que direitos hoje essenciais para que se caracterize um regime como democrático, inscritos na seara dos direitos políticos, como o próprio sufrágio e o direito de organização, não constavam da agenda liberal instituída notadamente a partir do século XVIII. O voto, na agenda liberal, deveria ser restrito à classe proprietária e a organização da classe trabalhadora, criminalizada.

A generalização do direito de sufrágio só se completou na Europa no século XX⁷, depois de intensas mobilizações sociais que buscavam institucionalizar essa garantia. No Brasil, a universalização do direito ao voto ocorreu bem tardiamente: em 1988, quando a nova Constituição estendeu o direito de votar a analfabetos.

Não me parece casual que o primeiro movimento operário de massa, o cartismo inglês, que atuou na primeira metade do século XIX, tivesse fixado como sua principal bandeira de luta - ao lado da redução legal da jornada de trabalho - precisamente o sufrágio universal. Foi assim em luta contra o liberalismo burguês, contra suas teorias e suas práticas, que os trabalhadores (e as mulheres) transformaram em direitos positivos da cidadania moderna os chamados direitos políticos (COUTINHO, 1997:10).

A mesma análise pode ser estendida para a conquista ao direito político de livre associação. Aos trabalhadores foi negada a liberdade de se associar em sindicatos, pois sua luta por melhores salários era considerada contrária às regras do mercado. Nos países europeus, a descriminalização do sindicalismo somente ocorre a partir da metade do século XIX⁸.

7 Tome-se como referência, por exemplo, a legalização do voto feminino. No Reino Unido, as mulheres conquistaram o direito ao voto em 1918; em 1931, em Portugal; e somente em 1945 na França. Portanto, mesmo os países que se consideravam democráticos só adotaram o voto universal em “1909 na Suécia, 1912 na Itália, 1917 na Holanda, 1918 na Grã-Bretanha, 1919 na Alemanha, 1945 na França, 1964 nos Estados Unidos, com a supressão dos impostos e as leis sobre os direitos civis” (DUHAMEL, 2001:184). Note-se que as condições de elegibilidade, outra face do direito ao voto, que é o de ser votado, ainda enfrenta enormes restrições em muitos países.

⁸ Na França, a partir de 1871 é que é revogada a Lei Chapellier, de 1791, que proibia a organização dos trabalhadores. Lei redigida em plena Revolução Francesa. Na Inglaterra, os *Combinations Acts*, editados em 1799 e 1800 proíbem os sindicatos de trabalhadores. Informações disponíveis em <http://ojscurso.fflch.usp.br/index.php/rfdusp/article/viewFile/3655/1852> Acesso em agosto de 2013.

Para Oliveira (2004:15), a luta de classe conquistou a democracia tal como a conhecemos:

Apenas com a criação dos partidos da classe trabalhadora o princípio da alternância no poder, o equivalente da formação *ad hoc* das majorias e minorias da Ágora grega, chegou a ser real na política do Ocidente capitalista. Pode-se dizer sem nenhum sectarismo, que a democracia, tal como a conhecemos, foi praticamente reinventada pela luta de classes em sua forma política.

O movimento dos trabalhadores em busca do direito a se organizar foi captado como um perigo para as bases da sociedade então estabelecida, e chegou a ser definido como a “revolta dos escravos” por Nietzsche, pois mostrava que aqueles que eram considerados pelo filósofo como “fracos” já não estavam submissos e que ainda tentavam impor regras a serem obedecidas por quem eles deveriam considerar superiores (MIGUEL, 2002:489). O exemplo mostra a dimensão da disputa enfrentada pela classe trabalhadora para adquirir o direito político de se organizar.

No que respeita aos partidos políticos, Coutinho (1997:10) anota que a organização em torno de agremiação partidária de ampla participação é “uma invenção da classe trabalhadora”. Pois ao fazer esse movimento de ampliação das bases partidárias, os trabalhadores rompiam com a tradição liberal do partido constituído apenas de “notáveis”. Os partidos da classe trabalhadora foram considerados ilegais e funcionaram durante décadas na clandestinidade, tais como o “Partido Socialdemocrata Alemão (SPD), que se tornou o paradigma dos vários partidos operários de massa que se alastraram na Europa no último terço do século XIX” (Idem, 1997: 11).⁹

Para Coutinho, fica demonstrado que a expansão dos direitos políticos e a instalação das bases para o exercício da soberania popular é resultado do processo de lutas empreendidas historicamente pela classe trabalhadora. Nesse sentido, a associação da democracia ao voto universal, à liberdade de organização e até mesmo ao sistema representativo foram conquistas impostas no processo de lutas de classes pela maioria formada pela classe trabalhadora ao elitismo liberal.

⁹ Fundado em 1869, o SPD somente foi legalizado em 1890. Conforme <http://www.dw.de/1869-funda%C3%A7%C3%A3o-do-partido-social-democrata-dos-trabalhadores/a-604941> Acesso em setembro de 2013.

A ambivalência entre as expectativas liberais em sua origem, de cariz excludente, em face da constatação de que se ampliavam as bases de participação com um número maior de pessoas interferindo na gestão dos interesses públicos, acabou por motivar a elaboração de teorias diversas que apontavam o risco dessa participação. Num estudo a respeito da relação democracia-participação, Pateman (1992:9-34) resume e analisa algumas das discussões teóricas que foram travadas em torno do tema. Destacamos, aqui, a suposta oposição estabelecida por Schumpeter¹⁰ entre as chamadas escolas “clássica” e “moderna”, que a autora demonstra inexistir.

Os clássicos (na visão de Schumpeter, conforme PATEMAN, 1992:12) se caracterizariam por adotar uma postura prescritiva, fundamentada em expectativas irrealistas; enquanto os modernos tenderiam a fazer estudos descritivos, comprovados empiricamente. Essas duas escolas teriam divergências profundas sobre a conveniência da participação em um regime político. Enquanto autores como Rousseau, que seria um representante da escola clássica, num sentido amplo, não concebia sequer a representação das vontades, na

teoria de democracia de Schumpeter (que seria da escola moderna), a participação estaria longe de desempenhar um papel especial ou central. Tudo que se pode dizer é que um número suficiente de cidadãos participa para manter a máquina eleitoral – os arranjos institucionais – funcionando de modo satisfatório (PATEMAN, 1992:14).

A teoria de Rousseau vê a participação direta como elemento fundamental para a emancipação das pessoas; como condição para a plena liberdade. Já em Schumpeter não tem cabimento uma participação mais ampla capaz de interferir no funcionamento das instituições. Para ele, mesmo atitudes como o simples envio de cartas aos representantes no Parlamento são consideradas “contrárias ao espírito do método democrático” (PATEMAN, 1991: 14), pois representariam ações unilaterais que indevidamente tentavam influenciar o comportamento da liderança legitimada pelas urnas¹¹.

¹⁰ O economista Joseph Alois Schumpeter (1883, República Checa-1950, Estados Unidos) desenvolve sua tese da “democracia concorrencial” na obra *Capitalismo, Socialismo e Democracia* publicada em 1942.

¹¹ A argumentação se assemelha à apresentada por setores conservadores no Congresso Nacional e na imprensa que apenas recentemente “descobriram” a existência de canais participativos, como os conselhos e as conferências, e tentam derrubar o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS.

Assim, a participação, em sua teoria, deveria estar restrita ao ato de votar, sem qualquer outra possibilidade de associar ao sistema representativo mecanismos de participação direta. O voto, entretanto, não deveria significar a escolha entre propostas, mas a escolha de um líder, sendo a democracia o método que organiza a concorrência entre as lideranças. Para ele, o governo sempre depende desses líderes, sendo a maioria incapaz de governar (MIGUEL, 2002:502).

Na visão desses teóricos, o voto, na verdade, não significa o exercício da soberania popular, mas a legitimação de decisões já adotadas. Significa, sim, permitir que seja chamado de democrático o sistema no qual essas lideranças disputam, cabendo ao povo apenas a obediência. De acordo com Miguel (2002), dessa forma, colhem-se os frutos de um governo que supostamente representa a vontade popular, sem que existam “arranjos institucionais voltados para realizá-la” (Ibidem, 2002: 502).

Concorda-se aqui com a avaliação de Miguel sobre a teoria schumpeteriana:

O modelo desenhado por Schumpeter é um retrato bastante fiel dos regimes políticos ocidentais, que permite que eles se apresentem como verdadeiras democracias. Mas é, de fato, um rebaixamento do ideal democrático (ibidem).

Valente (2006) aponta uma aproximação entre a teoria de Schumpeter e a visão de Max Weber, que aponta o líder como o depositário central das condições necessárias ao sucesso do sistema democrático. A participação popular, nesse caso, também ficaria limitada ao sufrágio nos períodos eleitorais e, somente o líder, teria a legitimidade necessária para conduzir assuntos de Estado (Ibidem, 2006: 44).

Assim, a interferência da sociedade na condução de mandatos seria ainda mais restrita que o mandato baseado na confiança preconizado por Edmund Burke¹² (que pelo menos admitia o envio de opiniões ao eleito) em oposição ao mandato imperativo, no qual a iniciativa do representante ficaria restrita ao que fosse demandado pelos representados.

¹² Edmundo Burke, considerado um dos ícones do conservadorismo, em “*O Discurso aos eleitores de Bristol*”, pronunciado em 1774, discute os conflitos entre representação e participação. Ele rejeita o chamado “mandato imperativo”, que vincula o voto do representante aos interesses manifestados pelos seus eleitores, sob o argumento de que nem sempre o bem de uma comunidade representa o bem de um País. Disponível em http://www.senado.gov.br/senadores/senador/geraldomesquita/Textos/cursos/Univ_Filosofos%20.pdf Acesso em 2 de fevereiro de 2013.

Outros autores modernos também estudaram a participação. Sartori manifestou temor de que a participação da população no processo político levasse ao totalitarismo, pois as soluções para problemas políticos estariam acima da compreensão do cidadão médio, o que daria margem à manipulação de sua vontade (PATEMAN, 1992:14). Para ele, também, a democracia se baseia na participação meramente eleitoral do cidadão, que deve ficar restrito a escolher seus representantes.

A teoria pluralista de Robert Dahl, por sua vez, é construída a partir da análise acerca do controle que as muitas pequenas organizações conseguem ter do processo decisório, podendo significar a imposição de vontades de uma minoria ativa sobre os direitos de uma maioria desinteressada e apática. A forma de interferência direta do cidadão no processo político também seria por meio do voto. No entanto, em sua teoria, o governo precisa responder às preferências dos cidadãos, manifestadas por canais existentes para receber essas expressões. Nesse caso, segundo Dahl, a participação não seria direta, mas esta deveria ser assegurada por meio da participação de diversos grupos minoritários.

Diferentemente de Schumpeter, para quem governo é exercido por uma minoria elitista, Dahl preconiza que a democracia é o governo das minorias que compartilham o exercício do poder (VALENTE, 2006:64).

Os autores que valorizam a noção de participação política encontram sua sustentação na ideia da soberania popular, ou seja, localizam a origem e os fundamentos do poder político diretamente no povo. Na teoria política de Rousseau, por exemplo, a participação

provoca também um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas (PATEMAN, 1992:35).

Contudo, na visão do filósofo genebrino há importantes requisitos para que haja participação de fato, entre eles a necessidade de igualdade entre os participantes. Sua teoria não exige que haja igualdade absoluta, mas destaca que as diferenças econômicas existentes não podem ser grandes a ponto de conduzirem à desigualdade política. Em outros termos, para uma participação democrática efetiva, seria necessária a existência de uma situação em que “nenhum cidadão fosse rico o bastante para comprar o outro e em que nenhum fosse tão pobre que tivesse que se vender” (PATEMAN, 1992:36).

Aqui, abre-se a oportunidade de se discutir também os direitos sociais no contexto dos direitos da cidadania, levando-se em conta, entretanto, a advertência de Coutinho (1997) que afirma serem sociais todos os direitos, inclusive os denominados civis e políticos. Em busca de definir mais precisamente o conceito, o autor afirma que direitos sociais são aqueles que permitem o acesso das pessoas à “riqueza material e espiritual criada pela coletividade” (Idem, 1997:12).

Assim como a efetividade dos direitos civis e políticos só ocorre após embates acirrados, os direitos sociais também caminham pelo árduo percurso nos quais aspirações chegam a ser positivadas em legislação, mas não transformadas em prática concreta, pois “a presença de tais direitos nas constituições, seu reconhecimento legal, não garante automaticamente a efetiva materialização dos mesmos” (, 1997:13).

A efetivação desses direitos, no entanto, compõe esfera fundamental da cidadania. Sem a igualdade também no campo econômico não se realiza o ideal democrático. As conquistas nesse campo, no entender de Coutinho (1997:15-18), significam também um entrave à racionalidade do sistema capitalista, uma vez que interfere na lógica de que somente o mercado deve atuar na regulação da produção econômica. E, na avaliação do autor:

tudo o que limita o mercado em nome de um direito social universal (ou, se preferirmos, da justiça social) é uma vitória da economia política do trabalho, isto é, de outra lógica de regulação social (Idem, 1997: 14).

Por isso mesmo, o autor afirma que a ampliação da qualidade da cidadania no sentido da ampla e universal fruição de direitos é um movimento que entra em contradição com a divisão da sociedade em classes sociais, nas quais as diferenças econômicas geram privilégios e défices incompatíveis com o ideal democrático. A plena democracia não encontra lugar no sistema capitalista, que constrange e esvazia de sentido as instâncias participativas.

De modo semelhante, Wood (2007) vê a democracia como uma ameaça ao capitalismo. Ela vê a história da democracia moderna associada ao desenvolvimento capitalista, mas identifica como elo dessa combinação a transformação da democracia na expressão de garantias formais, afastada da fruição substantiva. Para ela, o ponto central da democracia no liberalismo é limitar o poder arbitrário do Estado “a fim de proteger o indivíduo e a “sociedade civil” das intervenções indevidas deste. Mas [a democracia liberal] nada diz sobre a distribuição do poder social, quer dizer, a distribuição de poder entre as

classes” (Idem, 2007:4). Na medida em que a democratização busca transformar as garantias formais em garantias substantivas, há disputa também pela distribuição do poder, convertendo-se a participação política em risco para a classe hegemônica.

Nessa disputa, a autora vê como face limitadora da expansão democrática a conversão da política em algo exclusivo dos profissionais, dos eleitos, desenvolvida num ambiente no qual cabe às pessoas se manifestar somente por meio do voto. Assim, são vistas como indevidas as ações classificadas como “políticas” quando partem das organizações dos trabalhadores ou dos movimentos sociais. Mas tal participação, desde que em esferas que não questionem a ordem econômica, pode até ser admitida.

A esfera política concebida como o espaço onde as pessoas se comportam em seu caráter de cidadão – antes que como trabalhadores ou capitalistas– está separada do âmbito econômico. As pessoas podem exercer seus direitos como cidadãos sem afetar muito o poder do capital no âmbito econômico (WOOD, 2007:7).

1.2 Estado e sociedade civil – o lugar da participação

As reivindicações por ampliação democrática dirigem-se ao aparelho estatal. E, nesse âmbito, apresentam-se disputas essenciais pelo lugar de poder sobre as políticas públicas. Conforme Coutinho, citando Hegel, “só existem direitos no Estado” (Idem, 1997:17). Nessa direção, o autor atesta que a expansão dos direitos da cidadania influenciou a própria organização do Estado moderno, que, em meio a interesses conflitantes, ora se vale da coerção, ora se vê compelido a buscar o consenso. Nesse sentido, compreende o Estado formado a partir do século XX como um conceito que, para além de constituir monopólio dito legitimado da violência (WEBER), ou de ser apenas o comitê executivo da burguesia (MARX), resulta, também, no que Coutinho chama socialização da política:

cada vez maior de pessoas passou a fazer política, não só através da progressiva ampliação do direito ao voto, mas também por meio do ingresso e da militância de amplos segmentos da população nas múltiplas organizações (sindicatos, partidos, movimentos, etc.) que se iam constituindo. Com isso, desaparece progressivamente aquele Estado “restrito”, que exercia seu poder sobre uma sociedade atomizada e despolitizada. Em face do Estado – e formando um novo espaço de construção da esfera pública –, surge agora uma sociedade que se associa, que faz política, que multiplica os polos de

representação e organização dos interesses, frequentemente contrários àqueles representados no e pelo Estado. Configura-se assim uma ampliação efetiva da cidadania política, conquistada de baixo para cima (1997:17).

A construção desse espaço público, denominado “sociedade civil”, é definido por Gramsci como a reunião de organismos que atuam dentro do Estado no sentido contrário aos interesses hegemônicos constituídos (1985:11). Note-se que o conceito não se confunde com o que atualmente se denomina terceiro setor, pois não se trata de organizações supra sociais atuando para substituir a ação estatal, mas de movimentos que disputam a hegemonia dentro do próprio Estado. Para Coutinho (1997:20), o Estado que se forma a partir do final do século XIX caracteriza-se, entre outros, pela atuação dessa esfera pública que impõe à ação estatal um desempenho maior que o de mero guarda noturno. Trata-se na terminologia gramsciana de Estado ampliado, passível de sofrer influência da esfera pública, que representa interesses daqueles defendidos pela “sociedade econômica” e “sociedade política” (COUTINHO, 1997:20). Um Estado que não pode mais se impor pelo uso da força, mas que busca a construção de consensos, seja fazendo concessões e cedendo espaço, seja por meio da simples cooptação, seja pela transformação das reivindicações em matéria despolitizada e esvaziada de sentido.

Trata-se de uma esfera que, sem ser governamental, tem incidências diretas sobre o Estado, na medida em que nela se forjam claras relações de poder. Por isso, para Gramsci, a “sociedade civil” torna-se um momento do próprio Estado, de um Estado agora concebido de modo “ampliado”. Diferentemente do que ocorria no protocapitalismo, o Estado tornou-se - diz Gramsci - uma síntese contraditória e dinâmica entre a “sociedade política” (ou Estado stricto sensu ou Estado-coerção ou, simplesmente, governo) e a “sociedade civil”. Na medida em que essa sociedade civil corporifica e representa os múltiplos interesses em que se divide a sociedade como um todo, o Estado capitalista “ampliado” - aquele que existe nas sociedades que Gramsci chamou de “ocidentais”, ou seja, onde ocorreu uma socialização da política - já não pode ser estável e se reproduzir mediante o simples recurso à coerção. Torna-se agora necessário obter também o consentimento, ainda que relativo, dos governados, o que se opera, sobretudo, precisamente no âmbito da “sociedade civil” (COUTINHO, 1997:20).

Ainda que continue a representar majoritariamente a classe econômica dominante, o novo Estado capitalista, forçado pelos movimentos da classe trabalhadora, passou a admitir, em seu interior, a luta entre interesses conflitantes, sintetizando o que Poulantzas definiu

como uma "condensação material de uma correlação de forças entre classes e frações de classe" (Idem, 1980:147). Diante da necessidade de estabelecer negociações em busca de consentimento ou de consenso, o novo Estado abre-se à participação e representação, agindo para buscar atender, ainda que de modo insuficiente e parcial, as necessidades pelas quais a classe trabalhadora se mobiliza.

Essa nova configuração do Estado é fruto dos processos de ampliação dos direitos da cidadania nos arranjos institucionais, direitos positivados nas constituições e nos códigos legais, processo que é "dinâmico e contraditório, mas de certo modo constante, de aprofundamento e universalização da cidadania" (COUTINHO, 1997:23).

Tanto é dinâmico o processo que nos rudimentos da democracia liberal moderna, ao tempo em que almejavam por em prática os ideais iluministas, fortemente vinculados à defesa da igualdade, as democracias liberais conviveram em grande medida com a escravidão, a discriminação racial e étnica, a exclusão das mulheres e a extrema desigualdade social que solapa a dignidade humana (BAILYN, 2001:44). Esses aspectos vão sendo confrontados e considerados intoleráveis no desenvolvimento dos arranjos institucionais pela luta dos movimentos sociais.

A participação é um dos caminhos pelo qual a cidadania força a democratização dos processos sociais. E a respeito da teorização da democracia que afasta e diminui a importância da participação, relacionando o Estado moderno ao domínio exclusivo de elites, Miguel (2002) aponta uma verdadeira contradição em termos: democracia sem povo.

O significativo é que essa teoria da democracia, hoje predominante, adotou os pressupostos de uma corrente de pensamento destinada precisamente a combater a democracia: o elitismo. O principal ideal da democracia, a autonomia popular, entendida no sentido preciso da palavra, a produção das próprias regras, foi descartado como quimérico. No lugar da ideia de poder do povo colocou-se o dogma elitista de que o governo é uma atividade de minorias. A descrença na igualdade entre os seres humanos – igualdade que, tradicionalmente, era vista como um quase sinônimo da democracia – levou, como corolário natural, ao fim do preceito do rodízio entre governantes e governados (Ibidem: 505).

1.3 Participação no contexto brasileiro: breve abordagem

Pela importância, então, do processo participativo na democratização da sociedade, faz-se necessário tratar o tema a partir da perspectiva brasileira, mormente a partir dos anos 1980. Nessa direção, é importante conhecer a cultura política dominante no País para se compreender o ambiente no qual a participação ocorre. A análise da participação, em tal

contexto, leva em conta a existência interativa, na sociedade brasileira, de pelo menos três projetos políticos¹³ em disputa: o autoritário, o democrático-participativo e o neoliberal (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006: 43-62)¹⁴.

O autoritário, mesmo apenas latente do ponto de vista formal, permeia as relações sociais marcadas por uma cultura política¹⁵ típica do mandonismo, excludente em nível socioeconômico, e impermeável ao controle social, como pode ser constatado a partir da simples observação de instituições tão presentes na vida em nossa sociedade, como a escola, a Justiça, as forças policiais e militares, entre outras, nas quais qualquer interferência cidadã é praticamente vedada.

Um dos aspectos mais resistentes do projeto autoritário relaciona-se com a cultura política que incide sobre “o tecido associativo (...) com traços herdados do clientelismo, do fisiologismo, da corrupção, do nepotismo etc.” (NEVES, 2008:32).

O projeto democrático-participativo, por sua vez, inclui os movimentos sociais que buscam a “desprivatização” do Estado e reivindicam a construção de uma igualdade social, baseada em princípios universalistas. O caminho apontado é o da radicalização da democracia por meio da participação efetiva, que seja capaz de superar as concepções atreladas à mera consulta popular ou à instrumentalização de propostas com fins estranhos ao bem público. Tal movimento aprofunda a contradição entre ampliar a socialização do Estado no sentido de torná-lo permeável à sociedade ao mesmo tempo em que a sociedade passa a se estatizar, interferindo nas searas do Poder Público (RAICHELLIS, 1998:53).

Nessa direção, o projeto democrático-participativo enfrenta as resistências do projeto autoritário, fruto da historicamente enraizada vocação despótica das instituições públicas brasileiras. E, ainda, de outro lado, da disputa entre o projeto democrático-participativo com outro projeto, o neoliberal, que se alia ao autoritário no que lhe convém, como a tomada de decisões pouco democrática a respeito de aplicações das mais significativas parcelas do

¹³ O conceito aqui (2006:38) utilizado, de inspiração gramsciana, filia-se ao apresentado por Dagnino, Olvera e Panfichi para quem projeto político designa “os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”.

¹⁵ Cultura política, conforme Moisés (2008:16) é um conceito que se refere a uma variedade de atitudes, crenças e valores políticos – como orgulho nacional, respeito pela lei, participação e interesse por política, tolerância, confiança interpessoal e institucional – que afeta o envolvimento das pessoas com a vida pública. Na política social, em especial na assistência, a cultura política envolve um “mix” conflituoso entre democracia, tecnocracia e clientelismo (OLIVEIRA, 2003:196).

orçamento público, por exemplo. O projeto neoliberal inibe a participação democrática na medida em que, enquanto esta procura envolver cada vez mais o Estado em ações de garantia dos direitos sociais, o neoliberalismo advoga justamente o contrário, instigando a redução do Estado, visando redirecionar cada vez mais o fundo público para ações destinadas a mitigar os prejuízos causados pela crise ao modelo de acumulação capitalista.

A solução para tal crise se relaciona, também, com o diagnóstico que se faz a respeito de quem é o culpado por ela. Yazbeck e Santos Paula (2013:39), citando Batista¹⁶, mostram como curiosamente as posições se invertem e o Estado, em vez do capital se apresenta como motivo da crise e, portanto, lócus de solução, que se dá pela retração de suas atividades:

Apesar da evidência apresentada nos anuários estatísticos da falência econômica mundial, exceto para um percentual de filisteus, facilmente identificados, os governantes, na sua maioria, inverteram a centralidade da discussão a respeito da crise, colocando o Estado como o verdadeiro responsável pela tragédia aventureira do capital (Ibidem).

Um complicador, adicional aos aspectos já apresentados, imposto pelo neoliberalismo ao projeto democrático-participativo é o que Dagnino (2004b: 195) chama de “confluência perversa”, caracterizada pela apropriação de palavras, referências e institutos historicamente associados à cidadania, mas tomados agora com significados deturpados, favorecendo a desmobilização e a despolitização de espaços participativos. Assim, o que se caracterizaria como participação nos destinos das políticas públicas é transmutado, no contexto neoliberal, em um chamamento pela cooperação do chamado terceiro setor, que assumiria a missão de ajudar ou até mesmo substituir o Estado diante das questões sociais, uma vez que este é visto como incapaz de executar as tarefas que lhes são destinadas institucionalmente.

Distinta do compartilhamento de um projeto político, a complementaridade, por assim dizer, instrumental, entre os propósitos de Estado e da sociedade civil, que parece conferir a alguns encontros um grau razoável de sucesso e estabilidade, é uma questão central cuja complexidade merece um tratamento mais detalhado. Sua centralidade se relaciona com o fato de que ela tem se construído nos últimos anos como uma estratégia do Estado para a implementação do ajuste

¹⁶ BATISTA, Alfredo. *Reforma do Estado: uma prática histórica de controle social*. Revista Serviço Social e Sociedade nº 61. São Paulo: Cortez, 1999 (ano XX).

neoliberal que exige o encolhimento das suas responsabilidades sociais. Nesse sentido, ela faz parte de um campo marcado por uma confluência perversa entre o projeto participatório, construído ao redor da extensão da cidadania e do aprofundamento da democracia, e o projeto de um Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos. A perversidade reside no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva (Dagnino, 2004b: 197).

O conflito, característico das relações problematizadas pelos movimentos sociais, fica substituído, no projeto neoliberal, pela colaboração, sendo a contestação criminalizada (GOHN, 2008:10). O cidadão passa a ser concebido como cliente e o governo como provedor de serviço, atuando por meio de parcerias com o empresariado. A filantropia ganha novos ares e assume a tarefa de resolver os problemas sociais pelo engajamento benemerente, enquanto os esforços por políticas universalizantes são substituídos por ações emergenciais e focalizadas. Os direitos sociais são percebidos, por sua vez, como travas ao desenvolvimento econômico, impondo-se políticas de flexibilização de uma proteção social cuja efetivação nem chegou a ser alcançada. Em outros termos, o projeto neoliberal “propõe que o Estado divida – ou transfira – suas responsabilidades com [e para] o setor privado” (HÖFLING, 2001:38), que, nessa concepção, englobaria a sociedade não estatal.

No contexto neoliberal, portanto, ocorre o reforço de velhas práticas políticas, sob nova roupagem, pois

O projeto neoliberal não só despolitiza as ações coletivas, como também desmobiliza a sociedade civil e desconstrói direito e lutas até então conquistados pelas classes populares, pelos trabalhadores, em uma “privatização do espaço público” e em uma re-filantropização das questões sociais, em que direitos são travestidos em carências e favores (NEVES, 2008:37).

Essa disputa de projetos entre o campo democrático e o neoliberal traz dilemas para o processo participativo (NEVES, 2007:398-401), que fica entre conquistar maior democratização do espaço público, por meio do partilhamento do poder de decisão com o Estado e, por outro, corre o risco de se ver sobrecarregado pelas responsabilidades estatais, comprometendo sua capacidade crítica e endossando “matrizes liberais e de caráter privado no trato das questões públicas” (Ibidem: 399).

Esse dilema mencionado por Neves (2007) encontra, na sociedade civil, a polarização entre duas vertentes (RAICHELLIS, 2011): a de participar e buscar problematizar “as tensões e contradições que se colocam” na relação do Estado com os segmentos da sociedade civil comprometidos com a “radicalização democrática” (Ibidem: 6); e a de denunciar que esse movimento participativo é resultado das investidas neoliberais, que “anulam a fala das classes subalternas e estariam dominadas pelo pragmatismo, pela técnica, pela lógica da gestão” (Ibidem: 6), características que impossibilitariam qualquer avanço democrático.

Para a compreensão das relações que ocorrem na sociedade, capazes de motivar a participação na construção de políticas sociais e avaliar teoricamente o impacto dessas intervenções por meio da produção de regulamentos, devem ser levados em conta os aspectos macrossociais (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006) relacionados à legitimação desses espaços perante a sociedade. Tais aspectos podem ser verificados a partir dos projetos, princípios e valores postulados durante as conferências e, em consequência, em sua recepção pelas instituições encarregadas de elaborar e executar as políticas sociais.

O reconhecimento da heterogeneidade da sociedade civil e das relações contingentes que favorecem os arranjos participativos significa o rompimento aqui com filiações teóricas necessariamente antiestatais que localizam na sociedade civil a fonte da virtude enfrentando um Estado sempre ameaçador, dentro do qual não há espaço para mediações. Longe dessa visão, a sociedade civil – e o Estado – são vistos como esferas marcadas por contradições que atuam nos mais diversos sentidos, mas que se aproximam, se afastam, ou se mesclam, a partir dos espaços conquistados pelos projetos políticos em disputa.

Outro aspecto a ressaltar, é que a sociedade civil é concebida aqui também como locus político e de disputa por espaço de poder. Remarca-se, portanto, que o fazer político não é atributo exclusivo das instituições relacionadas aos poderes convencionais, nem aos partidos, ou congêneres, mas trata-se de uma atividade desempenhada também pela sociedade civil por meio da qual surgem os conflitos característicos de uma sociedade de classes. Nesse sentido, as conferências conformariam um espaço onde também se faz política em sua inteireza.

Portanto, entende-se o processo de democratização numa sociedade capitalista como essencialmente conflitivo e contraditório, na medida em que, nos termos da definição aristotélica, democracia é o governo da maioria. No capitalismo, ao contrário, o poder

econômico, detido por uma minoria, funciona acima dos interesses da sociedade e com regras que escapam ao controle democrático. No entanto, é no interior desse sistema econômico que estudamos a luta pela conquista de direitos, que se querem para além de formais, substantivos (WOOD, 2007).

1.4 Notas sobre o funcionamento do Poder Legislativo

Considerando-se que o trabalho aborda a interação das conferências com o Poder Legislativo, faz-se necessária uma aproximação teórica acerca de seu funcionamento.

O Poder Legislativo, na tipologia de Polsby, segundo Limongi e Figueiredo (2004:43), pode ser classificado, no que se refere à preponderância de suas atividades, em duas diferentes modalidades: a primeira dá ênfase à aprovação de matérias e são chamados, então, de legislativos transformadores. Já aqueles que dão ênfase ao debate são denominados arenas.

Para classificar um Legislativo como transformador, nos ensinam os autores, não basta verificar a quantidade de matérias, mas quem as propôs, como foram articuladas e com que grau de competência as propostas foram transformadas em lei. Tais legislativos possuem “e exercem com frequência, capacidade independente de moldar e transformar em leis propostas de qualquer origem” (Ibidem: 44).

Certamente o que está no cerne desta tipologia é a relação do Congresso com os outros Poderes, na medida em que estes tenham competência para fazer proposições legislativas.

Mas como as deliberações realizadas em espaços participativos também se apresentam como uma origem externa de proposição, cabe analisar com que qualidade o Legislativo encaminha tais proposições, pois “para explicar a produção legislativa não basta apenas saber quem propôs o quê e quão imperativamente, mas também quem processou o quê no interior do Legislativo, quão entusiasticamente e quão competentemente”. (POLSBY, 1975: 277).

Em oposição a este modelo, ainda conforme a referência de Limongi e Figueiredo (2004), estariam os Legislativos Arenas, que seriam aqueles nos quais há espaço formal para a interação de forças políticas, e que privilegiam o debate de temas relevantes para a sistema político:

quanto mais aberto o regime, mais variadas, mais representativas e mais responsivas as forças que têm entrada nessa arena. Essas forças

têm origem no sistema de estratificação social ou mesmo, como na idade média, nos estamentos do reino (...) (Ibidem: 44).

No que se refere ao funcionamento das comissões, os autores mostram que esses colegiados podem atuar como fomentadores de debates e detentores de informações acerca das questões que afetam o sistema político, tornando-se

um pré-requisito para a independência de um corpo legislativo, uma vez que, por meio dele, o Legislativo pode colher os benefícios de uma divisão de trabalho - por exemplo, continuidade de interesse e expertise - ao colocar sua marca sobre a política pública. (Ibidem: 44).

No entanto, as comissões somente conservam esse poder quando detêm, de fato, capacidade de ao menos definir o encaminhamento real das proposições em sua transformação em leis.

Limongi e Figueiredo mostram que “o processo legislativo no Brasil é centralizado na Mesa e no Colégio de Líderes”. (2004:51) Nesse sentido, somente as matérias que obtêm a atenção dessas duas instâncias possuem chances reais de se tornar lei, o que acaba beneficiando a apreciação de matérias oriundas do Executivo, em detrimento das proposições de outra origem:

Os dados relativos à produção legislativa no Brasil falam por si só. O Executivo é não apenas o principal legislador de *jure*. É também o principal legislador de fato. Desde a promulgação da Constituição de 1988, a taxa de sucesso do Executivo, isto é, a proporção de projetos aprovados sobre o total de enviados, gira em torno de 90% (LIMONGI E FIGUEIREDO, 2004:53).

Essa afirmação é reforçada por Santos (2004:26): “já notamos o papel da Mesa e dos Líderes na tramitação das matérias. Em realidade, no mais das vezes o poder de agenda dos líderes é usado em favor do Executivo.” Assim, a apreciação de projetos de origem popular ou temas pautados em espaços participativos, encontra forte concorrência com a agenda do Executivo e a dos próprios parlamentares. Na avaliação de Santos, se o Legislativo conseguir fazer uma aliança com os interesses representados nessas esferas isso pode significar

importante estímulo a deputados e senadores para que invistam parcela maior de seu tempo em projetos e emendas do próprio Legislativo, e diminuam a proporção das energias parlamentares dedicadas à agenda do Executivo (Ibidem: 26-27).

No entanto, a efetividade de tal funcionamento encontra barreiras também na forma de atuação dos parlamentares que, na avaliação de Mayhew (1974), perseguem a reeleição como principal objetivo de seu trabalho. Em busca desse alvo, costumam se engajar, de acordo com o teórico norte-americano, em causas que dão publicidade, no sentido de projetarem imagem positiva do parlamentar. Por outro lado, fogem de temas polêmicos que possam prejudicar sua relação com grupos específicos.

Os políticos também buscam reconhecimento, gerando fatos para demonstrar ao eleitor que sua atuação é importante para garantir as necessidades de sua região e, também, somente adotam posições públicas, em geral, sobre assuntos que fogem de controvérsias.

As consequências desse tipo de comportamento são: morosidade no processo decisório, pois os parlamentares são levados a medir os efeitos de suas atitudes diante do eleitorado; particularismo dos temas, pois existe a busca pela vinculação das decisões aos interesses dos que os ajudaram a se eleger; prevalência de interesses organizados, na medida em que há vinculação das decisões aos interesses de grupos organizados e mobilizados; e, ainda, a busca de exposição: atos passam a ser simbólicos, teatrais, não necessitando serem nem concretos nem eficazes.

Lidando com a disputa entre projetos políticos divergentes, identificam-se lutas sociais que conquistam a abertura de espaços no sentido da ampliação das instâncias de participação política. Esse processo também é marcado por contradições. Alguns desses aspectos podem ser identificados na organização das conferências, abrindo-se a oportunidade, aqui, para que se discuta qual o poder democratizante desses espaços; qual sua configuração como locais participativos; que potencialidade têm de fomentar consciência crítica; e como se dá seu modelo representativo. Além desses aspectos, há também a necessidade de que sejam avaliadas as possibilidades de efetivação de suas deliberações, percebendo-se seu conteúdo como emancipador e capaz de alavancar conquistas políticas.

2. ARRANJOS PARTICIPATIVOS NO BRASIL: HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS

A Constituição Federal de 1988 afirma no parágrafo único de seu art. 1º que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, nos termos que determina. Entre os instrumentos de exercício desse poder, de forma direta, a Carta prevê referendo, plebiscito e a iniciativa popular (art. 14, incisos I, II e III).

Também nomeia outras formas participativas, como a do usuário dos serviços da administração pública (art. 37, § 3º); de proprietários e trabalhadores rurais na definição da política agrícola (art. 187); de trabalhadores, empregadores e aposentados junto com o governo na gestão da seguridade social (art. 194, inciso VII); da comunidade nas ações e serviços da saúde (art. 198, inciso III); da população na política de assistência social (art. 204, inciso II); da gestão democrática no ensino (art. 206, inciso I); e da sociedade na definição dos princípios da política nacional de cultura (art. 216, § 1º, inciso X).

Ao lado desses instrumentos de participação direta, as legislações infraconstitucionais criaram outros espaços, de que são exemplos, no Poder Executivo, o orçamento participativo, os conselhos gestores e as conferências de políticas públicas.

Todo esse arcabouço, como se vê, tem a expressa finalidade de aproximar a sociedade civil do poder governamental, dando a ela capacidade de ser influente na elaboração de políticas públicas.

Embora alguns desses instrumentos jamais tenham sido apropriados, de fato, pela população, dada a dificuldade de que sejam atendidas suas formalidades, outros, no entanto, ganharam corpo e já integram o arcabouço institucional relacionado à formulação de políticas públicas. Diante disso, cabe indagar a respeito da capacidade desses instrumentos no sentido de ampliar a participação, cuja prática comporia exercício da soberania popular diversa da que se exerce por meio do sistema representativo partidário.

Esses espaços e o ideário participativo, ambos previstos na Constituição, foram conquistas dos movimentos sociais que conseguiram mobilizar contingentes da população brasileira, apesar da adversidade de um processo constituinte centralizado no Poder Legislativo federal. A mobilização ocorrida naquele momento é fruto dos movimentos sociais retomados pela sociedade brasileira década de 1980, motivados, entre outras razões, pelo combate à ditadura civil e militar e às péssimas condições econômicas do País. Como afirma Neves (2008:15), “essa participação popular emerge no seio dos movimentos populares dos anos 80 com caráter reivindicativo dentro de um campo movimentalista, reforçando o projeto democrático”.

Um dos ganhos obtidos por essa mobilização social foi a possibilidade de que fossem apresentadas emendas populares ao Congresso constituinte. Conforme Silva (2002), apresentaram-se propostas importantes por meio dessas emendas populares, contando com o apoio de milhões de pessoas. Assim é que foram processadas:

cento e vinte e duas emendas populares num total de doze milhões de assinaturas. A proposta sobre direitos das crianças foi apoiada por um milhão e duzentos mil eleitores. Outra sobre a educação obteve o apoio de setecentos e cinquenta mil e setenta e sete eleitores; outra, pleiteando a introdução na constituição de institutos de participação popular, conseguiu o apoio de trezentas e trinta e seis mil e quarenta e sete assinaturas (Ibidem: 209).

A conquista desses espaços é importante na construção democrática, no fortalecimento da luta contra a desigualdade socioeconômica, entrave essencial para as práticas cidadãs. Nesse sentido, para produzir seus efeitos democratizantes, a participação deve vir acompanhada de resultados concretos (AVELAR, 2004:234). Infere-se, então, a partir dessa premissa, que o fortalecimento da democracia se dá pela participação quando isso resulta em políticas efetivas de extensão de direitos.

Nesse sentido, Abers (2006:110) afirma que, embora seja possível a instituição de medidas para solucionar problemas sociais em regimes não democráticos, a capacidade de resposta das instituições depende da participação cidadã para se expandir e qualificar seu papel diante da sociedade. No entanto, esclarece a autora, mesmo com participação, não há “garantia automática de que daí resulte efetiva ampliação da pauta de direitos sociais (...)”.

A questão é que somente a abertura de canais não significa, necessariamente, que os participantes terão igualdade no acesso, pois permanecem os “constrangimentos reais à prática democrática” (MIGUEL, 2006:175), que inibem a participação e a realização de direitos, referindo-se o autor à enorme desigualdade social que marca o País.

Ademais, os processos participativos não se dão somente na perspectiva virtuosa da defesa de interesses coletivos. Nogueira (2004:131-133) identifica diferentes tipos de participação, de acordo com as motivações dos sujeitos nelas atuantes, que podem ser: 1) de natureza assistencialista, quando partem do pressuposto de que o outro precisa de ajuda mais que de direitos e que as questões sociais podem ser resolvidas com base em ações beneméritas; 2) corporativista, quando é dedicada à defesa de interesses específicos de determinados grupos ou categorias profissionais; 3) eleitoral, quando “não visa apenas à defesa de interesses particulares, mas interfere diretamente na governabilidade e tem efeitos que dizem respeito a toda a coletividade” (Ibidem: 132); e 4) político, quando “inclui, complementa e supera tanto a participação eleitoral, quanto a participação corporativa. Não

colide com elas, nem as rejeita como “algo menor”, muito ao contrário” (Ibidem: 132-133). Realiza-se tendo em vista a comunidade como um todo, a organização da vida social em seu conjunto, ou seja, em torno do Estado. “Por intermédio da participação política, indivíduos e grupos interferem para fazer com que as diferenças e interesses se explicitem num terreno comum organizado por leis e instituições, bem como para fazer com que o poder se democratize e seja compartilhado” (Ibidem: 133).

A tipologia desenvolvida pelo autor, como se vê, é um esforço de tornar mais inteligíveis as motivações que envolvem os participantes. Não se pode negar, porém, que todas as modalidades apresentadas tenham caráter político, à luz mesmo da definição que o autor apresenta; nem que possa existir alguma esfera sem a defesa de interesses particularistas; nem, ainda, que o altruísmo seja exclusivo da esfera assistencialista; muito menos que todas essas modalidades não possam apresentar um cunho eleitoral.

Trata-se de processo complexo, marcado por contradições, e, no entanto, essencial para que se perceba uma sociedade como democrática. Cabe, portanto, a análise do desempenho dessa participação no manejo dos canais disponíveis.

Nessa direção, tome-se, então, como exemplo a iniciativa popular. Um dos canais mais prestigiados na época da constituinte, e sobre o qual repousavam esperanças de fortalecimento do processo de democratização, a iniciativa popular, cujo propósito é facilitar a apresentação de projetos de lei para exame no Poder Legislativo federal, enfrenta sérias dificuldades para dar caráter substantivo ao texto constitucional. Veja-se, a respeito, avaliação de Whitaker (2003) acerca das fragilidades envolvidas na apropriação desse instrumento:

A experiência de apresentação desses projetos ensejou a descoberta de uma verdadeira armadilha para os projetos de lei de iniciativa popular: eles não podem tramitar como tais, mas somente como projetos de iniciativa parlamentar... Ou seja, na prática, estamos condenados a fazer um vasto esforço para colher o enorme número de assinaturas necessárias e a entregar em seguida o projeto a um de nossos representantes no Congresso para que o apresente como seu autor. Isso significa que, de fato, não existe a iniciativa popular de lei no Brasil, apesar das aparências e de todo o nosso entusiasmo quando conquistamos a aprovação, na Constituinte, desse “poderoso” instrumento de participação popular (Ibidem: 189-190).

No entanto, em outra face, o autor afirma que a simbologia política inerente ao ato de propor um projeto de lei – que impõe a participação de cada um –, na avaliação de Whitaker (2003), acabou por motivar entidades a promoverem a busca de assinaturas para a

apresentação de projetos importantes, como, por exemplo, o que resultou na Lei nº 9.840, de 1999, que trata do combate à corrupção eleitoral:

A coleta individual de assinaturas era, em si mesma, uma ação de educação política, envolvendo os que as colhiam e os que assinavam, em torno da valorização do voto e do exercício da cidadania no momento eleitoral. (IBID: 195).

Em sentido semelhante, mas referindo-se aos conselhos de políticas públicas, Abers (2006) considera a experiência participativa “fecunda” na medida em que propicia interações entre sujeitos, ideias e motivações capazes de transformar a capacidade de os participantes influenciarem a vida social. (Ibidem: 10).

2.1 Ambivalências da participação

Os dois aspectos apresentados por Whitaker (2003) e Abers (2006) mostram os dilemas dos processos participativos: dificuldade de exercício efetivo, institucionalização e domesticação das ações e, por outro lado, um potencial democratizante que atua no sentido de mudar a realidade social. Trata-se de contradição inerente a esse processo, o que leva esses autores ora a enaltecerem o caráter emancipatório desses instrumentos, ora a alertarem para a precariedade de seu funcionamento e para o risco de esvaziamento de seus atributos.

Por outro lado, tais espaços participativos também protagonizam outro dilema: se constituem oportunidades de participação direta ou, se de um modo ou de outro, são espaços de representação e, sendo assim, se conseguem ser de fato representativos, tendo recebido poderes para manifestar a vontade de outros.

É patente a ambivalência presente nesses arranjos participativos. Ambivalência tratada por Neves (2012:217) como “ideia de tensão e hibridismo”, pois, ao se realizarem num ambiente marcado por uma cultura política historicamente antidemocrática, eles acabam trazendo também uma elevada carga de práticas clientelistas, e, portanto, despolitizadoras, retirando-lhes o conteúdo democratizante que poderiam realizar. Essa tensão conforma, na visão da autora, um desafio para o fortalecimento dos mecanismos participativos que impacta diretamente na sua capacidade de ampliação de direitos sociais.

Apesar de todas essas dificuldades, esses instrumentos são chamados de “inovações democráticas” (AVRITZER e NAVARRO, 2003; RAICHELLIS, 1998:270). E, como algo “novo”, carregam muito “velho”, como afirma Freire (1994), ao dizer que o

processo de questionamento e de transformação de uma cultura política, no qual significados são criados por um lado e abandonados por outros, é um processo dialético em que as novas práticas carregam em si também as antigas.

Esses arranjos participativos se movimentam, portanto, entre a interação e o conflito com suas características inerentes e, também com outras instâncias do poder constituído, e têm a característica de explicitar, por meio dos seus dilemas, “caminhos para a arquitetura da participação social” (SOUTO, PAZ, MORONI, 2011: 94).

Uma das características dessa arquitetura refere-se ao seu caráter: se são modalidades de participação direta ou representativa. Essa questão é importante porque repercute na legitimação desses espaços e no acolhimento de suas propostas. Não são instâncias próprias do sistema eleitoral-partidário associado ao sistema representativo. Por outro lado, também não se pode afirmar que esses novos arranjos participativos, como os conselhos gestores e as conferências, sejam casos em que se identifica a interferência direta da sociedade em seu funcionamento.

Nessa direção, Neves (2012:216) avalia, junto com Lüchmann (2008) e Avritzer (2007), que arranjos participativos como os conselhos gestores podem significar não um confronto direto da participação direta com a noção de representação, mas uma reelaboração do conceito, na medida em que eles mesmos reproduzem movimentos de representação, incorporando, porém, outras qualidades, como o melhor acesso dos participantes ao controle democrático do processo.

No fundo o que se discute é se esses arranjos são casos de democratização, se conseguem administrar o desafio apontado por Neves (2012) de realizar o potencial participativo num ambiente em que ainda prevalece a precariedade de mecanismos de poder efetivamente à disposição dos participantes e, por fim, se realizam uma “uma nova forma de soberania” (SANTOS, 2002:58). É necessário, portanto, discutir seus determinantes, e, nessa direção, concorda-se com Ferraz (2005:24), autora que examina como essas instâncias se apresentam e a qualidade de seus arranjos participativos com a finalidade de verificar o grau de democratização de fato encerram e qual sua capacidade de impactar as relações sociais.

Para a Ferraz. (2005:55), que estuda os conselhos gestores, esses espaços não são de participação direta, mas de representação. Tal afirmação pode ser aplicada com propriedade às conferências, que também não se qualificam realmente como instâncias de participação direta, uma vez que se organizam em torno das formalidades representativas. Não se trata, contudo, de desqualificar esse tipo de arranjo participativo, mas de evitar que

sejam depositadas sobre eles expectativas que extrapolam suas características e possibilidades.

Mesmo que os representantes dos usuários da política e dos serviços sobre o qual o conselho se assenta, sejam escolhidos por seus pares e tenham com os mesmos uma vinculação orgânica, o seu vínculo é o de representação, de alguém eleito para vocalizar demandas e com poderes para decidir por seus representados (FERRAZ, 2005:55).

Para a autora, o predomínio de abordagens teóricas que qualificam os conselhos de políticas sociais como casos de participação direta se dá pela disputa de sentidos em torno da qualidade da democracia em prática na sociedade brasileira. Ela aponta de forma certa que as classificações tendem a excluir do campo da democracia representativa aqueles espaços que se constroem sem a mediação de partidos. Por outro lado, também atuam num viés de idealização dos espaços participativos como sendo o da verdadeira voz popular, embora o resultado do confronto entre as duas leituras aponte para a desqualificação de suas decisões, vistas como pouco representativa ou de abrangência restrita.

A não caracterização desses espaços como representativos fragiliza o acatamento de suas decisões pelas esferas governamentais que, teoricamente, deteriam o monopólio da representação devidamente sancionado pelo processo eleitoral (FERRAZ, 2005:56). Nesse sentido, a legitimidade desses espaços é questionada, o que enfraquece o acolhimento de suas deliberações, o seu poder como entidades de fiscalização, bem como a sua capacidade de aglutinar o movimento social e processar suas decisões junto às instituições políticas.

2.2 O caráter representativo

A representação nesses espaços evidencia complicadores, uma vez que a delegação não se dá nos termos formais do processo eleitoral-partidário. A delegação formal pode nem ocorrer e nem por isso trata-se de um caso de participação direta, pode ser até que inexistam mecanismos nos quais os representados tenham a chance de interferir no desempenho do representante. “Muitas vezes é o representante que pauta o representado, percebendo oportunidades e dando voz a algo que não foi previamente acordado com sua base” (SOUZA e LIMA, 2011: 120).

Posta em debate, a representação nesses espaços pede a discussão, portanto, do seu caráter, que se refere à efetividade e qualidade do mandato representante.

Seria representativo aquele que de fato dá voz aos representados na assembleia, sendo fiel a estes, mas autônomo para decidir. Fiel porque está sempre em contato com o representado e conhece suas perspectivas e necessidades, mas autônomo porque pode tomar decisões sem consultar a cada momento suas bases. Responsabilizando-se pelas decisões que toma em nome de outros, o representante pode ser avaliado pelos representados. Ainda sobre o atributo da representatividade é comum que se assuma que, para que o representante seja fiel aos representados, é importante que ele faça parte do mesmo grupo social deles (Ibidem: 121).

Souza e Lima (2011:119-132) realizaram pesquisa por meio dos institutos Pólis e Inesc e identificaram, junto aos conselhos gestores, fatores de legitimação representativa, que envolvem, entre outros, a história pessoal associada ao tema da política; eleições; militância em entidades sindicais e outras associações de interesses relacionados ao tema; experiência acadêmica em torno do assunto que se discute nos conselhos; e trabalho técnico reconhecido na área de atuação do conselho.

Por meio de entrevistas realizadas junto a integrantes dos conselhos nacionais de assistência social, de segurança alimentar e dos direitos da criança constataram que o “envolvimento dos representados não é uma exigência do processo de escolha de representantes nos conselhos” (Ibidem: 127). E puderam identificar, dada a constância da presença de determinados integrantes e determinados grupos, que o processo pode acabar por criar o que denominaram “diversidade homogênea”. Isto é, ainda que representando diferentes estratos sociais, a composição dos conselhos pode ser formada por sujeitos que se reconhecem e constroem um debate “cristalizado no tempo”, propiciado pela pacificação das divergências, situação que colabora para que “ideias, interesses e opiniões que não fazem parte da diversidade homogênea sejam marginalizados, deixados de lado” (Ibidem: 127).

Com respeito ao vínculo do representante com o representado, a pesquisa constata o risco de que os conselhos sem a adoção de medidas que deem publicidade a suas decisões e sem o compromisso de repassar os debates ali ocorridos para os representados, possam vir a ter sua legitimidade contestada. A representatividade estaria ligada, portanto, ao estabelecimento de vínculos estreitos com a população representada, de modo que o

controle democrático estivesse garantido. Tal situação contribui para que as medidas adotadas sejam legitimadas junto aos órgãos governamentais aos quais se dirigem.

Logo, constatam-se os limites representativos desses espaços, ainda que também se constate seu relevante papel na ampliação das políticas públicas em que estão envolvidos.

Tais espaços não podem carregar sozinhos, portanto, nem o peso de reunirem todas as expectativas em torno da ampliação democrática, nem o de serem responsáveis pela aplicação ou falta de aplicação das propostas em torno das quais de um lado agregam o movimento social e, de outro, negociam junto aos governos. Não devem ser, portanto:

tomados como panaceia para enfrentar a exclusão social e política de trabalhadores, movimentos sociais e organizações da sociedade civil, ou instâncias privilegiadas da disputa hegemônica. Seu escopo de ação limita-se a formulação de políticas públicas, uma dentre as inúmeras arenas e questões sobre as quais as disputas por hegemonia se realizam (FERRAZ, 2005:65).

Concorda-se, aqui, com essa avaliação, que redireciona a atenção para as políticas formuladas nesses espaços, exigindo que sejam examinadas quanto a sua capacidade de expressar as demandas dos grupos sociais ali presentes; quanto à qualidade dessas políticas, verificando de que maneira articulam a concretização dos direitos sociais; e, ainda, quanto a sua capacidade de articulação, cujo propósito é tanto conquistar o acolhimento dessas demandas junto aos órgãos governamentais, quanto fiscalizar sua implementação.

Assume-se que tais movimentos apontam na direção da abertura de espaços participativos e representativos, para além dos procedimentos eleitorais mais clássicos, e que buscam inovar nas alternativas de interferência cidadã na gestão dos interesses públicos. É necessário, no entanto, verificar se tais inovações conseguem superar as velhas práticas políticas, associadas ao clientelismo e ao patrimonialismo (Neves, 2012) e ao transformismo caracterizado pela prática de mudar de perspectiva: passar a defender interesses diferentes daqueles cuja prática motivou a constituição do movimento participativo.

Tendo em conta esse movimento, que vai do elevado potencial de democratização, ao desafio de evitar práticas antitéticas a esse mesmo processo, faz-se, agora, um esforço de análise mais específica a respeito das conferências nacionais. Para tanto, identifica-se a necessidade de conhecer sua trajetória e refletir sobre sua conformação, sobre os sujeitos que a ela acorrem em busca de dar visibilidades a suas demandas, bem como conhecer seu desempenho frente ao desafio que se propõe a enfrentar, qual seja, o de construir novos

espaços participativos e representativos e, assim, conseguir ser influente na construção de políticas sociais.

2.3 Conferências nacionais: conceito, histórico, impactos

O termo conferência nacional designa o principal encontro de uma série de outros, realizados em níveis municipal e estadual, cujo objetivo é discutir, avaliar e elaborar propostas de políticas públicas. As conferências nacionais são convocadas pelo Poder Executivo e parte delas, como é o caso da assistência social, ocorrem periodicamente. Nesses encontros, pessoas indicadas nas etapas anteriores em níveis municipal e estadual, nas quais receberam a delegação de participar do encontro nacional, interagem com representantes do governo federal com a finalidade de interferir na formulação de políticas atinentes ao objeto do encontro.

De acordo com a Secretaria Geral da Presidência da República¹⁷, de 1941 a 2013 foram realizadas 138 conferências nacionais, das quais 97 aconteceram entre 2003 e 2013 abrangendo mais de 43 áreas setoriais nas esferas municipal, regional, estadual e nacional. Pelos cálculos do órgão¹⁸, quase nove milhões de pessoas participaram desses encontros.

Avritzer e Souza (2013:11), na introdução de livro em que analisam a efetividade das conferências nacionais, chamam atenção para seu caráter inovador, visto que se trata de mecanismo participativo em nível nacional, quando as demais experiências participativas inauguradas a partir da década de 1980 tinham escopo local, como o orçamento participativo, conselhos e planos diretores.

A construção de espaços como as conferências em nível nacional representou, de acordo com os autores, um desafio diante de obstáculos organizativos que envolviam obter participação ampla, que começasse seus debates a partir de encontros municipais e estaduais. Tais esforços deveriam vencer desde as imensas distâncias geográficas até a falta de cultura participativa em escala ampliada.

Para os autores, as conferências podem também ser definidas a partir de seus propósitos, da seguinte maneira:

¹⁷ Dados disponíveis em [Hhttp://www.secretariageral.gov.br/art_social/conselhos-e-conferencias](http://www.secretariageral.gov.br/art_social/conselhos-e-conferencias)H Acesso em janeiro de 2014.

¹⁸ O inciso I do art. 3º da Lei nº 10.683, 2003, incumba a Secretaria Geral da Presidência da República de articular seu relacionamento com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo.

[As conferências nacionais] constituem uma forma participativa de criação de uma agenda comum entre Estado e sociedade que ocorre a partir da convocação do governo federal. Elas possuem etapas preparatórias e geram um documento publicado e encaminhado pelo governo. Têm impacto, ainda que diferenciado, nas políticas públicas coordenadas pelo Executivo e nos projetos de lei apresentados no Congresso Nacional (Ibidem: 13).

A maioria das pessoas que participam é do sexo feminino, com pelo menos quatro anos de escolaridade e renda não superior a quatro salários mínimos (Ibidem: 14). O autores também mostram que esses dados não se distanciam das médias nacionais, porém, o perfil participativo se altera substantivamente desde a etapa municipal até a etapa nacional. Sendo assim, no âmbito federal, os participantes apresentam índices sociais superiores ao da média nacional:

Na etapa local das conferências, 24,5% dos participantes possuem ensino fundamental completo ou incompleto, enquanto na etapa nacional esta porcentagem sobe ligeiramente para 31,6%. No entanto, quando se agregam os dados daqueles que possuem ensino superior e pós-graduação, percebe-se que este segmento passa de 37,2% dos participantes na etapa local para 57,9% na etapa nacional. Algo semelhante ocorre com a renda. A participação dos setores com renda entre 1 e 2 salários mínimos e entre 4 e 6 salários mínimos decresce nas etapas nacionais, ao passo que aumenta a participação dos setores com renda entre 2 e 4 salários mínimos. Estes dados sugerem que estão mais presentes na etapa nacional das conferências setores ligeiramente acima da média de renda nacional, que é de 2 salários mínimos (Ibidem: 14).

Conforme os autores, a partir da caracterização apresentada, com o acréscimo do perfil dos participantes, extrai-se um aparente paradoxo, pois a formulação de políticas públicas é usualmente associada à tarefa formulada e executada por técnicos, não sendo costume sua realização a partir da reunião de milhares de pessoas. No entanto, “o sentido principal dos instrumentos de gestão participativa é ampliar a base de conhecimento, planejamento e sustentação das políticas públicas” (Ibidem: 13). Dessa forma, ainda de acordo com esses autores, a feitura dessas políticas adquire assim um contorno mais amplo que aquele oferecido apenas por especialistas.

Em Souza *et al.* (2013:28) encontra-se pesquisa detalhada sobre as conferências na qual são compiladas algumas abordagens de estudiosos nas áreas afins. Os autores

apontam, a partir das caracterizações desses espaços, uma distinção entre conferências que seriam atípicas de outras denominadas típicas.

No primeiro caso, estão as conferências que se caracterizam por não assumirem o papel de interlocução da sociedade com o Estado ou, ainda, as conferências que, em seu processo de organização, deixam de realizar etapas subnacionais. Já as típicas, aquelas que se apresentam como interlocutoras dos movimentos representados junto ao governo, são realizadas a partir de iniciativa do Poder Executivo, e sua participação é construída em etapas com representantes eleitos em cada uma delas com o objetivo de interferir na formulação de políticas públicas.

Em busca de encontrar os padrões das conferências típicas no que tange a seus objetivos de interlocução, os institutos Inesc e Pólis propõem, com base em pesquisa feita a partir de 82 conferências nacionais, na qual foram levantados os seus propósitos autodeclarados, que a maior parte delas apresenta as seguintes finalidades:

a) Definir princípios e diretrizes das políticas setoriais: os participantes da conferência se propõem a traçar um plano estratégico para o setor, definindo as prioridades para os próximos anos; b) Avaliar programas em andamento, identificar problemas e propor mudanças, para garantir o acesso universal aos direitos sociais; c) Dar voz e voto aos vários segmentos que compõem a sociedade e que pensam o tema em questão; d) Discutir e deliberar sobre os conselhos no que se refere a formas de participação, composição, proposição da natureza e de novas atribuições. Os delegados das conferências também podem indicar os membros titulares e suplentes, opinar sobre sua estrutura e funcionamento e recomendar a formação de comitês técnicos; e e) Avaliar e propor instrumentos de participação popular na concretização de diretrizes e na discussão orçamentária (INESC e PÓLIS, 2011:56).

Antes de se constituírem por tais objetivos, porém, cumpre apontar que as conferências são momentos institucionalizados, organizados a partir de textos legais publicados oficialmente, cuja consecução deve ser capaz de reunir visões sobre a política coletadas desde o pequeno município até os grandes centros do País. Nesse viés, Souza e Pires (2013: 285) veem as conferências típicas como espaços nos quais os processos participativos locais e nacionais se encontram e se conectam e, ainda, onde se constroem interfaces com o poder estatal. Eles ressaltam que “as conferências podem ser examinadas com esta lente analítica por serem espaços intencionais de intercâmbio e conflito entre sujeitos estatais e sociais, sejam estes coletivos, sejam individuais. Ademais, mesmo com regulamentação específica, são convocadas por período determinado e não têm existência contínua” (Ibidem: 287).

Quadro 1: Governo Federal – órgãos que realizam conferências

Ministério ou órgão equivalente ¹⁹	Realiza conferência?
Advocacia-Geral da União	Não
Banco Central do Brasil	Não
Casa Civil da Presidência da República	Não
Controladoria Geral da União	Sim
Gabinete de Segurança Institucional	Não
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Não
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	Sim
Ministério da Cultura	Sim
Ministério da Defesa	Não
Ministério da Educação	Sim
Ministério da Fazenda	Não
Ministério da Integração Nacional	Sim
Ministério da Justiça	Sim
Ministério da Pesca e Aquicultura	Sim
Ministério da Previdência Social	Sim
Ministério da Saúde	Sim
Ministério das Cidades	Sim
Ministério das Comunicações	Sim
Ministério das Relações Exteriores	Sim
Ministério de Minas e Energia	Não
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Sim
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Sim
Ministério do Desenvolvimento, Ind. e Comércio Exterior	Sim
Ministério do Esporte	Sim
Ministério do Meio Ambiente	Sim
Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão	Sim (Gestão)
Ministério do Trabalho e Emprego	Sim
Ministério do Turismo	Sim
Ministério dos Transportes	Não
Secretaria da Micro e Pequena Empresa	Sim
Secretaria de Assuntos Estratégicos	Não
Secretaria de Aviação Civil	Sim
Secretaria de Comunicação Social	Sim
Secretaria de Direitos Humanos	Sim
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	Sim
Secretaria de Políticas para as Mulheres	Sim
Secretaria de Portos	Não
Secretaria de Relações Institucionais	Não
Secretaria-Geral da Presidência da República	Não

Elaboração própria

¹⁹ Composição do governo disponível em <http://www2.planalto.gov.br/presidencia/ministros/ministerios> acesso jan/2014

O quadro anterior aponta os principais órgãos do governo produtores de políticas e informa em quais deles foram realizadas conferências para discutir as políticas setoriais do Poder Executivo federal. Como se vê, o assunto participação não alcança áreas estratégicas do governo, das quais dependem em grande medida as políticas discutidas naquelas áreas objeto das conferências. Não se tem notícia de conferências em áreas como Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Defesa; Fazenda; Minas e Energia; e Transportes. Esse dado indica que algumas áreas, ainda que tenham constituído conselhos para discutir temas de sua alçada, não são alcançáveis por espaços como as conferências nacionais. Logo, análises sobre o viés democratizante das conferências devem levar em conta a sua ausência nos órgãos que movimentam a política econômica do País e decidem a respeito da alocação dos recursos públicos, dois aspectos que estão na base das políticas públicas discutidas nos espaços onde as conferências de fato ocorrem.

A maior parte dos setores governamentais, porém, já realizou pelo menos uma conferência. Verifica-se que os encontros organizam as agendas de discussão, tanto da sociedade civil, quanto dos governos, conforme ressalta Pogrebinski (2012:249). Para a autora, as conferências, em especial as vinculadas a direitos de minorias conseguem apresentar suas necessidades perante o Estado, e este atua de maneira responsiva. A correspondência apontada pela autora entre deliberações aprovadas nas conferências e a construção de políticas para o setor alcança tanto o Poder Executivo, quanto o Poder Legislativo (Ibidem: 275).

Pogrebinski encontra em suas pesquisas interação entre as deliberações aprovadas nas conferências e o conteúdo de projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional. Além de compor as iniciativas de deputados e senadores, de acordo com a autora, as conferências logram também sucesso na transformação das proposições em lei federal. Analisando tais conclusões, Avritzer e Souza (2013:16) ponderam que os achados indicam a capacidade potencial das conferências de movimentar a agenda do Congresso Nacional, mesmo que possa ser constatada a superposição de interesses do Executivo e do Legislativo.

Tais características, em conjunto com os objetivos a que se propõem as conferências, geram indagações sobre a natureza da agenda que constroem e o tipo de política que defendem em sua interface com os governos. Assim, além das grandes finalidades, é necessário conhecer os conteúdos que apresenta a agenda das conferências junto aos governos. Em outras palavras, é importante refletir acerca da garantia de direitos de que trata; da estratégia que adota para a interface; das prioridades para as ações

propostas; do grau de articulação entre os entes federativos; das formas de financiamento que propõe; e dos programas, planos e sistemas que elabora (Ibidem: 68).

Assumindo-se que o conteúdo da agenda formada nas conferências seja garantidor de direitos, para que a interface com os setores governamentais de fato aconteça é necessário que as proposições das conferências sejam encaminhadas de maneira a serem efetivamente postas em prática, e não apenas que passem a compor o discurso governamental, mas sem verbas, nem estrutura para sua real implantação. Nesse sentido, é importante conhecer os resultados de pesquisa realizada por Souza e Pires (2013:282) que constatou, diferentemente do verificado por Pogrebinschi (2010), baixo aproveitamento dos conteúdos das conferências pelas instâncias do Poder Executivo. Note-se que, nas políticas sociais, a garantia em lei é um passo fundamental, mas que deve vir seguido da adoção de políticas próprias e programas viabilizadores dos direitos previstos na legislação.

Os autores analisaram 399 programas federais caracterizados por possuir alguma interface social, e verificaram que apenas 15% de seus gerentes apontam as conferências como origem das medidas adotadas, não enxergando esses espaços como aqueles em que se dá a interação com a sociedade. A grande maioria daqueles que desconhecem as conferências como forma de concatenar programa-sociedade está justamente na área de políticas sociais e de infraestrutura (SOUZA e PIRES, 2013: 288).

Petinelli (2011:210), por sua vez, estudou “possíveis condicionantes” para a efetividade das conferências de políticas públicas na formulação de programas de governo federais. A autora toma como base conferências realizadas nas áreas da Pesca (2006), da Ciência e Tecnologia (2005) e de Políticas para Mulheres (2004), e adota como critério de explicação aspectos relacionados ao “contexto político; natureza da política pública; organização da sociedade civil; e desenho institucional da conferência” (idem: 210). Esses quatro aspectos, conforme a autora, também podem ser considerados de maneira agregada ao se analisar as conferências porque, embora cada um deles influencie o grau de acolhimento das deliberações, separadamente eles não explicam o desempenho das conferências frente aos programas federais.

No entanto, o exame da forma como que se articulam apontam para o impacto da efetividade das conferências na pesquisa da autora. Construindo uma análise que busca equacionar o impacto combinado desses quatro aspectos, a autora mostra que a capacidade de as conferências influenciarem a elaboração de políticas públicas é proporcional: 1) às condições facilitadoras da participação propiciadas pelo contexto político, o que pode ocorrer se forem convergentes os interesses das conferências com os

interesses do governo; 2) à simplicidade do desenho institucional da política, que signifique menos territorialidade e mais centralização; 3) ao grau de autonomia da sociedade civil ante o Estado e ao baixo nível de conflito da proposta entre os grupos atuantes na conferência; e 4) à amplitude da participação, deliberação e representatividade da conferência (Ibidem: 240).

Desse modo, pode-se afirmar que os resultados das conferências não apenas estão sujeitos a constrangimentos técnicos e burocráticos que caracterizam o ciclo de elaboração, planejamento e gestão de políticas públicas do governo federal, mas também se sujeitam a aspectos contextuais, institucionais e políticos, que, combinados, podem tanto facilitar quanto dificultar o processo de incorporação destes resultados pelo governo (Ibidem: 241).

Ao lado desses fatores, Petinelli (2011) chama atenção para o papel dos conselhos no grau de efetividade das conferências, e é importante agregar aos quatro fatores que a autora propõe outros como o grau de estruturação dos conselhos e sua capacidade de encaminhar as deliberações e até mesmo de adotá-las nos regulamentos que estão ao seu dispor.

Importa ressaltar, ainda, que tanto conselhos quanto conferências atuam numa sociedade de classes, marcada por uma das maiores desigualdades sociais do planeta. Além de constrangimentos de ordem fundamentalmente econômica, com disputa por recursos e o enfrentamento de ideologias que associam à área social a ideia de gastos contra o virtuoso investimento em setores que agregam pouco em distribuição de renda, a participação representativa de interesses populares nesses espaços, também enfrenta problemas associados, entre outros, às conjunturas eleitorais.

Esse contexto mostra a necessidade de cautela nas expectativas postas em conselhos e conferências, pois, apenas em si mesmo, não podem carregar a responsabilidade de aprofundar a democracia, mesmo porque sofrem a ação das forças hegemônicas marcadas por resistente cultura política avessa a iniciativas democratizantes.

Elemento central é a ideia de que a participação da sociedade civil não garante, por si própria, a reversão de uma lógica de poder em direção ao aprofundamento da democracia. Há que se qualificar essa participação e apurar os elementos constitutivos de uma efetiva reformulação nos mecanismos de decisão. Há ainda que se atentar para o fato de que os fatores impeditivos de processos participativos são complexos, envolvendo questões de natureza política, econômica, social e cultural, e que dizem respeito a uma sociedade estruturalmente

assentada sob sobre os pilares do clientelismo, do autoritarismo e das desigualdades sociais (LÜCHMANN, 2009:2).

Diante do alerta, resta uma aproximação dos fatores que podem atuar no sentido de sustentar uma atuação contra hegemônica das conferências. Percebe-se, aqui, a necessidade, portanto, de se examinar melhor as formas de participação e de representação, em que o exercício do poder político é justificado pela sua construção no debate público travado em igualdade de condições entre os sujeitos participantes (LÜCHMANN, 2002:38).

Um fator a ressaltar refere-se à institucionalização desses espaços, não como um fator que deslegitima a autonomia, mas como uma conquista da sociedade civil. Conforme Avritzer e Souza (2013:17) mostram, verifica-se um aumento desses encontros na área social e notadamente nas áreas da assistência social, cidades, saúde e segurança alimentar, nas quais há maior institucionalização dos encontros. No entanto, regulamentações, desenhos participativos ampliados e prestígio podem garantir que as conferências deixem de incidir no que os autores denominam síndrome das “institucionalidades paralelas” (Ibidem 2013:58), que se dá quando os encontros apresentam propostas, constroem projetos, mas não conseguem centralidade nos espaços nos demais órgãos estatais, notadamente naqueles que detém poderes econômicos.

Um dos caminhos buscados pelos Conselhos e pelas Conferências para avaliar e fortalecer sua intervenção é o monitoramento das deliberações aprovadas nesses fóruns. Buscam verificar a incidência de sua participação na elaboração das políticas das suas áreas de atuação. No ano de 2013, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)²⁰ completou 20 anos desde sua entrada em vigor e a área realizou a 9ª de suas conferências. Ali, buscou-se recuperar as deliberações realizadas nas edições anteriores, a fim de estabelecer critérios de monitoramento.

O próximo capítulo trata justamente da assistência social. Nele, cuida-se de compreender a concepção da política tal qual apresentada nos documentos constituintes das suas conferências, bem como se procura tanto fazer o histórico do trabalho realizado, quanto discutir o enlace da própria política com essa modalidade de construção participativa.

²⁰ Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

3. A CONCEPÇÃO DA ASSISTÊNCIA NO MARCO DAS CONFERÊNCIAS

A Loas prevê a realização de conferências periódicas²¹ dando-lhe a atribuição de avaliar a situação da assistência social e de propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema.

Apesar de o texto legal exigir a convocação das conferências somente a cada quatro anos²², a primeira edição delas foi realizada em 1995, e, a partir daí, outras sete se seguiram, de forma sistemática, em caráter ordinário e extraordinário, com intervalo aproximado de dois anos entre cada um dos eventos.

Cabe destacar mais uma vez a regularidade dessas conferências, alcançada mesmo em três diferentes governos, pois de 1995 a 2013, ocuparam a presidência da República Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Esse aspecto é

²¹ A respeito da periodicidade de realização das conferências, é interessante observar que, embora muitos preceitos da Loas continuem distantes de sua concreta execução, no entanto, umas das medidas nela contida, - a previsão de que o conselho somente convocaria as conferências a cada quatro anos - foi solenemente ignorada na prática, pois a sistemática continua sendo a adotada na versão original da Lei, que previa a convocação a cada dois anos. O prazo de quatro anos foi estabelecido por meio da Medida Provisória nº 1.599, de 1998, depois transformada na Lei nº 9.720, de 1998, por iniciativa do governo Fernando Henrique Cardoso. Apesar da resistência de parlamentares do Partido dos Trabalhadores (PT) ao interstício de quatro anos entre as conferências, esse prazo ainda continua em vigor, exatamente no mesmo formato normativo legado por Fernando Henrique Cardoso, mesmo após dez anos de governo federal petista. A mencionada medida provisória tratava precipuamente do BPC e foi apelidada pela oposição da época de “medida da perversidade” porque limitava os critérios para definição de renda familiar; obrigava pessoas com deficiência a se submeter a perícias formadas exclusivamente por médicos do INSS, o que os constrangia a se deslocarem para outras cidades, caso seus municípios não contassem com o serviço; retirava os Conselhos Municipais de assistência da equipe multidisciplinar que cuidava dos critérios de elegibilidade ao benefício; adiava o recebimento do benefício por idosos com 65 anos, conforme previsto na Loas original, mantendo a idade de 67 anos; impedia o repasse dos recursos do BPC ao Fundo Nacional da Assistência Social, definindo que tal repasse se daria diretamente ao INSS; além de expandir o prazo de convocação das conferências. A votação da matéria ocorreu dia 25 de novembro de 1998. Todos os detalhes sobre essa votação e a história dessa Medida Provisória, que conta fatos importantes sobre o BPC, estão disponíveis em http://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp?largura=&altura=&selCodColecaoCsv=J&DataIn=26%2F11%2F1998&txPagina=14133&txSuplemento=0&enviar=Pesquisar (acesso em 3 de fevereiro de 2013).

²² Art. 18, inciso VI, da Lei nº 8.742, de 1993. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm Acesso em fevereiro de 2014.

importante porque as conferências em análise são as nacionais, organizadas pelo CNAS, e sua própria convocação passa pelo Executivo federal.

Ressalte-se, ainda, que as nove conferências realizadas no período foram uma conquista nada trivial no campo da assistência, considerando inclusive que o primeiro projeto de regulamentação da Loas foi vetado pelo então presidente Fernando Collor de Melo, em 1990, justamente porque, entre outras razões, assegurava o controle social da política por meio de conferências e do conselho superior de assistência social (BOSCHETTI, 2002). Por outro lado, nessa mesma época, ou seja, logo após o advento constitucional que instituiu novas diretrizes da assistência, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), órgão executor da política até então, começou a transferir serviços típicos de Estado para associações filantrópicas, sob o pretexto de que essas medidas, sim, significavam ampliar a participação popular. Tratou-se de um engodo evidente, de uma “utilização equivocada e oportunista da noção de participação popular” (BOSCHETTI, 2002: 23).

Na verdade, com aquela prática, ao arrepio das regras constitucionais, o governo cuidava de manter a assistência distanciada das características de uma política de direitos, reforçando sua vinculação exclusiva com o campo da filantropia. Essa vinculação, aliás, servia aos interesses do projeto político do presidente Collor, pouco afeito a medidas de ampliação democrática e comprometido com políticas neoliberais. O governo também era profundamente devedor das relações clientelísticas e de patronato, com potencial de ensejar, entre outros, a corrupção que marcou a sua gestão, finalmente deposta em 1992 por meio de impeachment do presidente da República.

O veto à realização das conferências feito por Collor, aliás, seria injustificável mesmo se o art. 204 da Constituição Federal de 1988²³ não se referisse explicitamente à participação de usuário na formulação de políticas para a assistência social. É que esse mecanismo de encontros para discutir políticas públicas é antigo no País, ainda que instrumentalizado a tal ponto, como já mencionado, que foi utilizado até como uma das maneiras de legitimar o governo ditatorial de Getúlio Vargas, que, em 1941, convocou a primeira conferência nacional para discutir a política de saúde.

No entanto, posteriormente, a conquista pela política da assistência de uma lei orgânica com garantias de controle democrático por meio da atuação de conselhos e das conferências, enfim instituídos, também enfrenta contradições, como veremos. No art. 17 da Lei encontra-se regulada a atuação do CNAS, previsto como órgão de deliberação,

²³ Disponível em [Hhttp://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)H
Acesso em fevereiro de 2014.

responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Compõem o conselho 18 integrantes, sendo metade representante do Estado nos três níveis federativos e a outra metade integrada por representantes da sociedade civil, incluindo usuários, entidades e organizações de assistência social, além de outros profissionais do setor.

Essa representação trabalha atravessada por desafios próprios da heterogeneidade dos projetos políticos ali atuantes (RAICHELLES, 2000:13). Há resistência na concretização da participação da sociedade em caráter concretamente deliberativo, quando, por exemplo, o conselho enfrenta dificuldades para fazer valer o controle social no campo orçamentário. Como mostra Salvador (2012:46), no período de 2008 a 2011, cerca de 40% dos recursos destinado à assistência foi executado sem passar pelo Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS)²⁴, cujas diretrizes e programas devem ser submetidos ao conselho, nos termos da Loas. No que tange à representação de usuários, entidades de assistência privadas e profissionais, manifesta-se a dificuldade de elaboração de uma agenda que atenda aos interesses e projetos políticos em disputa.

Diante desses obstáculos, e enfrentando o desafio de consolidar o controle democrático na assistência para que esta possa realizar o duplo movimento de “constituir-se como política e o de realizar-se como pública” (RAICHELLIS, 1998: 269), o CNAS se reporta às conferências nacionais. Esse locus de participação, na medida em que alcança os demais entes federativos, teria o potencial de contribuir para legitimar e fortalecer o caráter representativo do conselho.

Conforme Raichellis (1998:144-145), a realização das conferências estaduais e municipais se concretizou como estratégia de visibilidade para o conselho, como poder multiplicador de mobilização de diferentes forças sociais e se constituiu como locus de afirmação da assistência na perspectiva crítica estabelecida pela Loas.

Ressalte-se que a regularidade com que ocorrem as conferências da assistência social não pode ser compreendida fora do contexto político em que se realizam. É que essa modalidade de arranjo participativo foi incrementada nesse período de realização das conferências da assistência (1995 a 2013) também em várias outras áreas. Se não, vejamos: de 1940 a 2013, o Brasil havia organizado ao todo 138 conferências. Sendo 124 delas depois de 1990, após a nova Constituição, portanto. Vale ressaltar, entretanto, que,

24 O Fundo Nacional de Assistência social, instituído pela Loas, foi implementado em 1996, e tem por objetivo organizar os recursos e meios para financiar o Benefício de Prestação Continuada e a Renda Mensal Vitalícia e apoiar serviços, programas e projetos da assistência social.

dessas 124 conferências ocorridas de 1990 até 2013, 97 foram realizadas entre 2003 e 2013, durante os governos do presidente Luiz Inácio Lula do Silva e da presidenta Dilma Rousseff²⁵.

Acrescente-se, ainda, o registro de que, hoje, encontram-se cadastrados como funcionando efetivamente 35 conselhos nacionais que lidam com as mais diversas políticas. Isto é, nesse aspecto de organização participativa, que inclui conselhos e conferências, a assistência conseguiu se manter entre as áreas que mais utilizaram esses instrumentos para discutir seus fundamentos.

As conferências integram, portanto, a política de assistência social, conforme preceitua a Loas. A disputa entre projetos que essas conferências expressam busca estabelecer a hegemonia de uma visão da política como pública, inscrita na seara dos direitos dos cidadãos e dever do Estado. Nessa direção, importa discutir se as diretrizes aprovadas por elas conseguem, de fato, obter essa hegemonia e se são capazes de se consolidar como projeto legitimado perante a sociedade, o que pode ser simbolizado pelo seu acolhimento na forma de regulamentos jurídicos.

Conforme mencionado, o material empírico deste trabalho toma como base as conferências nacionais da assistência social realizadas no período de 1995 a 2013 e sua relação com a construção efetiva de uma política fortalecida por sua vinculação a direitos de fato disponíveis para todos que dela necessitarem.

Desde 1995, foram as seguintes as conferências realizadas:

Quadro 2: Conferências Nacionais da Assistência Social (1995-2013)

Conferência	Data	Tema
I	20-23/11/1995	Assistência como um direito do cidadão e dever do Estado
II	09- 12/12/1997	O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência- Construindo a Inclusão - Universalizando Direitos
III	04-07/12/2001	Política de Assistência social: uma trajetória de avanços e desafios
IV	07-10/12/2003	Assistência como política de inclusão: uma nova agenda para a cidadania - LOAS 10 anos
V	05-08/12/2005	SUAS – PLANO 10: estratégias e metas para implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS)
VI	14-17/12/2007	Compromissos e responsabilidades para assegurar proteção social pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS)
VII	30/11-	Participação e controle social no SUAS

²⁵ Dados disponíveis em [Hhttp://www.secretariageral.gov.br/art_social/conselhos-e-conferencias](http://www.secretariageral.gov.br/art_social/conselhos-e-conferencias) Acesso em maio de 2014.

	3/12/2009	
VIII	07 10/12/2011	a Avanços na consolidação do SUAS com a valorização dos trabalhadores e a qualificação da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios
IX	16 19/12/2013	a A Gestão e o Financiamento na efetivação do SUAS

Elaboração própria ²⁶

3.1 A assistência como política processadora de direitos

Analisar a assistência no contexto geral das políticas sociais se coaduna com a perspectiva de Sposati (1991:27), para quem a assistência tem um vínculo orgânico com as demais políticas, sendo capaz de atuar no sentido de democratizá-las, por suas características de horizontalidade, que atravessam todas as outras. Resumindo o vínculo, a autora afirmava: “É possível dizer que à assistência social compete processar a distribuição das demais políticas sociais” (1991:27).

Diante dessa caracterização e do percurso histórico da política social no Brasil, é preciso responder qual seria, então, o critério para aferir se a política proposta pelas conferências no âmbito da assistência social apontaria no sentido de fazer avançar os direitos sociais.

Um caminho seria conferir se as deliberações acolhem as diretrizes constitucionais no que tange à universalidade, uniformidade, equivalência dos direitos, bem como se traduzem, em suas propostas, a necessidade de financiamento e de gestão democrática e descentralizada.

Jaccoud (2008:257) reúne em quatro eixos os ganhos constitucionais no campo da assistência, que precisam ser consolidados para fortalecer a política: 1) integração da assistência à política de Seguridade Social; 2) garantia de atendimento a quem dela precisa, independentemente de contribuição; 3) Benefício de Prestação Continuada (BPC); e 4) regras de organização institucional com ênfase na descentralização, firmada na responsabilidade da esfera federal, e na participação social na formulação e controle da política.

²⁶ A partir das informações publicadas em [Hhttp://www.mds.gov.br/cnas](http://www.mds.gov.br/cnas) Acesso em 06 de agosto de 2012, exceto pelas informações da conferência de 2013.

Outro caminho de avaliação da assistência como política de direito passa por verificar se as deliberações das conferências atribuem ao poder público responsabilidades em relação quanto a sua execução.

Embora esse aspecto pareça óbvio, ele é de importância inequívoca na assistência social, considerando sua ligação histórica profundamente vinculada a iniciativas de caráter privado, filantrópico e benemerente, distantes, portanto, do campo da responsabilidade do Estado (IAMAMOTO e CARVALHO, 1983:166-167).

Tais características são próprias da cultura política arraigada que vincula a assistência à dádiva, “expressão política de nossa desigualdade social, mediante a relação de mando e subserviência” (SALES, 1994:26), e que, conforme a autora, se manifesta em práticas vinculadas a dois verbos: mandar e pedir. Essa relação afasta a assistência do campo de direito e corrompe o vínculo entre sociedade e Estado, na medida em que transporta para a esfera pública as mesmas condições das relações privadas.

De acordo com Neves (2008:38), três elementos principais aparecem nas relações clientelísticas: 1) a assimetria entre os participantes; 2) a compreensão de que a essência das trocas é feita na base do favor; e 3) a ocorrência de uma resposta na forma de apoio de quem recebe a dádiva a quem presta o favor. Tal arranjo transcende a troca de bens materiais para atingir, também, aspectos simbólicos (IBID: 39), que podem incluir as relações mantidas nos ambientes participativos, configurando o “clientelismo institucional, de caráter coletivo, presente nos grandes partidos e na mobilização política de suas lideranças” (IBID: 48);

Na formação da cultura política predominante na assistência social, conforme Oliveira (2003:116), atuam diferentes variáveis, tais como: identificação partidária, identificação religiosa, níveis de participação, identificação com ações conservadoras ou transformadoras, cuja convivência ao tempo em que favorecem “a transição para um modelo participativo, de outro, impedem sua consolidação, na medida em que mantêm atitudes e práticas perpetuadoras do elitismo e do clientelismo”.

É importante ressaltar aqui, portanto, um aspecto trabalhado entre outros autores por Gohn (2011:59), relacionado ao da convivência, numa mesma cultura política, de valores antigos e novos valores, marcas de uma relação conflituosa presente na ação dos indivíduos nos espaços coletivos.

Levando-se em conta tais características, estabelecem-se parâmetros capazes de avaliar o papel das conferências. Tais parâmetros devem ser capazes de evidenciar o contexto sócio-histórico que abarca a origem e a expansão da política em análise; os

princípios orientadores dos direitos previstos e assegurados; a sua potencialidade na redução das desigualdades; e suas relações com o Estado e as classes sociais no processo de formulação.²⁷

3.2 A assistência no contexto das políticas sociais

Uma questão a ser enfrentada no contexto em que se apresentam os parâmetros para a reflexão sobre o tema se relaciona com o próprio conceito da assistência e de política social.

O assunto conta com uma construção teórica notável produzida por consagradas vozes acadêmicas²⁸. A literatura da área já assumiu, então, o desafio de elaborar um conceito dessa política, sem escamotear imprecisões que, talvez, sejam próprias da realidade dinâmica e contraditória que o termo abarca. Essa rica produção sobre o tema poderá ser de grande ajuda no desvendamento da questão que se apresenta aqui acerca da pertinência de analisar as conferências no contexto das políticas sociais.

Pereira (2008) ensina que política social pode ser definida como uma política de ação, que tem perfil, funções objetivos e impacta no contexto em que atua. Assume, nesse caso, fortes traços empíricos, embora a eles não se limitem, porque também “é fruto de escolhas e de decisões definidas nas arenas conflituosas de poder” (2008: 166). Acrescenta que essa política de ação representada pela política social visa,

mediante esforço organizado e pactuado, atender necessidades sociais cuja resolução ultrapassa a iniciativa privada, individual e espontânea, e requer deliberada decisão coletiva regida por princípios de justiça social que, por sua vez, devem ser amparados por leis impessoais e objetivas, garantidoras de direitos (2008: 171).

Tomando-se como premissa que as conferências não são estranhas aos elementos apresentados pela autora, considera-se aqui que é admissível e pertinente levar a cabo uma

²⁷ Tais aspectos foram abordados pela professora Ivanete Boschetti no plano de curso da disciplina Análise de Políticas Sociais, ministrada no período 2/2012, no programa de pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília.

²⁸ Entre as autoras e autores que já enfrentaram o desafio de conceituar Política Social, cita-se, entre outros, Potyara A. P. Pereira, Pedro Demo, Ivanete Boschetti, Elaine Behring, Maria Lúcia Teixeira Werneck Viana, Vicente Faleiros, Aldaiza Sposati e Marilda Vilela Iamamoto.

análise de seu funcionamento e resultados, a partir dos critérios aplicados às políticas sociais.

Em relação à assistência, Pereira (2011) afirma que essa política costuma ser definida mais pelo que ela não é do que por suas características constituintes. Na visão da professora, a assistência pode ser conceituada como:

um fenômeno social dotado de propriedades essenciais, nexos internos, determinações histórico-estruturais, relações de causa e efeito, vínculos orgânicos com outros fenômenos e processos, mas [que costuma ser identificado] pelo que aparenta ser, pela sua imagem distorcida pelo senso comum ou, o que é pior, pelo mau uso político que fazem dela, por falta referências conceituais, teóricas e normativas consistentes (Ibidem: 1).

Uma aproximação mais detalhada do conceito de assistência também pode ser feita a partir dos conceitos discutidos nas próprias conferências. Ali, verifica-se um movimento em torno dessa definição, que vai desde evidenciar o papel das entidades privadas na prestação dos serviços da política até a atitude mais comprometida com a assistência como direito constitucionalmente garantido e como dever do Estado.

Um rápido contexto histórico da assistência no Brasil mostra sua institucionalização nos anos 40 quando foi criada uma instituição estatal própria para gerenciá-la: a LBA. O órgão surge para socorrer as famílias dos pracinhas enviados para lutar na segunda grande guerra mundial.

É curioso o telegrama que funda a LBA, enviado em 1942 pela primeira dama Darcy Vargas às esposas de governadores e interventores, instando a criação de LBAs subnacionais, conforme registro de Neves (1994:25):

Vistos grandes dificuldades atravessa nosso País, mulher brasileira será chamada cumprir missão na proteção famílias bravos soldados e execução todos os deveres civis forem necessários. Com esse objetivo foi fundada nesta capital sob a égide da Federação das Associações Comerciais do Brasil Legião Brasileira de Assistência. Desejando estender todo País benefício esta organização, sugerimos assumir neste estado a direção do movimento em conjunto Associação Comercial que a procurará imediatamente. Muito grata por sua colaboração. Saúda Cordialmente, Darcy Vargas.

O documento não apenas inaugura a LBA nos estados, mas também dá origem ao chamado *primeiro-damismo*, ação pela qual as mulheres dos chefes de cargos executivos

assumem a tarefa de organizar a ajuda aos necessitados por meio da filantropia. A prática, também cuidadosamente estudada²⁹, muito diz sobre o papel acessório que o Estado brasileiro dá historicamente à garantia dos direitos sociais, mas, ao mesmo tempo, evidencia o campo de atuação também historicamente exercido pelas mulheres na república brasileira: tardiamente o de eleitora, raramente o de eleita, mas quase sempre a de benemerente esposa.

A política da assistência adquire mais institucionalidade durante os anos da ditadura civil e militar que marcou a história do País de 1964 até meados dos anos 1980. Nesse período, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), cuja atuação consolida a assistência como instituto público, mas num viés burocratizado e centralizador (Ibidem, 1994:34). A LBA ficou oficialmente encarregada de atender aos que necessitavam de amparo, mas não contribuía para a previdência, bem como deveria gerenciar programas especialmente voltados para pessoas idosas e pessoas com deficiência (Ibidem: 36).

A Nova República com o bordão “Tudo Pelo Social” do governo do presidente José Sarney (1985-1990) vincula a assistência à cidadania, ressoando as exigências dos movimentos sociais que retomaram sua militância após anos de sufocamento autoritário. Contudo, essa vinculação da assistência a direitos, embora presente no discurso, tornou-se irrelevante do ponto de vista prático, uma vez que a ação governamental foi marcada pela adoção de ações assistencialistas irrisórias, como a distribuição de alimentos *in natura* e outras práticas assemelhadas, de maneira que assistência continuou aprisionada na política do favor, dos mínimos compensatórios em um contexto que reforçava a estigmatização da pobreza e da política assistencial.

Em seguida, o governo Collor (1990-1992), primeiro presidente eleito diretamente desde 1960, chega com seu discurso de socorro aos “descamisados”. Para a assistência social, assim como para outras políticas sociais, o período foi desalentador. As conquistas obtidas no processo constituinte, sobre as quais repousavam grandes expectativas, uma vez que sua regulamentação estava sendo elaborada, acabaram sendo solapadas pelo messiânico dirigente, que se considerava literalmente “o salvador da pátria”. O discurso do governo se baseava no pressuposto de que a área social “seria um pesado elefante” (NEVES, 1994: 95), dispendioso e ineficaz, o que justificaria transferir suas ações para setor

²⁹ Ver, por exemplo, TORRES, Iraildes Caldas. **As primeiras-damas e a assistência social: relações de gênero e poder**. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

privado, capaz, na visão do então presidente, de fazer a transição de uma estrutura arcaica para a de um tipo moderno. Nada mais falacioso. Sobre o período, Neves afirma:

Sabemos que a assistência [nesse período] retornou à ilusão do servir através da caridade, da filantropia, da mesmice que perdurou ao longo da história (...). Mas, com o governo Collor, a assistência ganha uma nova cara, a cara da omissão, a cara da direita.

O período é marcado pelo veto ao primeiro projeto de Loas, pela redução de verbas para a área, pela apropriação privada das instituições públicas, com o uso eleitoreiro da LBA. Enfim, um período de completo retrocesso.

Durante o governo Itamar Franco (1992-1995), a Loas é finalmente aprovada, em um contexto, no entanto, de muitas denúncias envolvendo repasse de recursos para entidades privadas ditas filantrópicas. Ainda que a motivação governamental não estivesse associada ao compromisso do resgate da política de assistência, o estatuto legal, regulamentando enfim as previsões constitucionais, apontava no sentido de construção de uma assistência vinculada ao direito de cidadania social (PEREIRA, 1996:70). De posse desse estatuto, a luta para a realização do direito ficava fortalecida, mas as dificuldades permanecem extremas.

Ressalte-se que, até aquele momento, não havia sido realizada nenhuma conferência e o funcionamento do Conselho Nacional estava mais dedicado à emissão de certificados para entidades privadas do que o de exercer o controle e efetivar a participação na construção da política.

No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) ocorreu a primeira conferência e as contradições evidenciadas pelo conteúdo da Loas ante a prática concreta surgem e são expressas de modo contundente durante os debates realizados em dezembro de 1995. O governo, na época, extinguiu a LBA, o que gerou insegurança a respeito da continuidade dos serviços que, mesmo precários, vinham sendo oferecidos pelo órgão. No mesmo período, foi criada, no âmbito do MPAS, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), a quem caberia organizar a agenda estabelecida na Loas.

De um lado, a secretaria funcionava enfrentando o desafio de efetivar as regras da legislação, tangida de perto pelos movimentos sociais liderados especialmente pelos profissionais de serviço social. De outro lado, o órgão também enfrentava o esvaziamento de suas funções pelo programa Comunidade Solidária³⁰, cuja atuação fragilizava o conceito

³⁰ Comunidade Solidária foi um programa do governo federal criado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, por meio do Decreto nº. 1.366, de 12 de janeiro de 1995. Era

de comando único e a possibilidade de a assistência atuar e coordenar a atuação intersetorial de seus programas, conforme preconiza a Loas.

Em 1996³¹, quase dez anos depois da promulgação da Constituição, foi efetivado o BPC previsto tanto no texto da Carta Magna, de 1988, quanto na Loas, de 1993. O programa é uma das mais importantes intervenções da assistência na sociedade e, em março de 2012, alcançava 3,6 milhões de pessoas em todo o Brasil³².

A partir de 1995, portanto, pode-se inferir o começo da influência das conferências na elaboração das políticas para a assistência social. Alguns processos fundamentais para a sua consolidação, como a descentralização, tiveram seu início a partir dessa data. Nesses encontros, também foram traçadas as linhas que deram origem aos dois regulamentos fundamentais da área: a Política Nacional da Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva criou o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (MDS) para abrigar as ações da assistência, e, precipuamente, as ações de enfrentamento à pobreza.

Como a partir de 1995 foram realizadas conferências a cada período de dois anos, será possível verificar o encaminhamento dado às deliberações desses eventos pelos governos desde então: Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

Importa ressaltar, contudo, que este trabalho se propõe a analisar, de modo mais específico, o tratamento recebido por essas deliberações no Congresso Nacional, não nos órgãos do Executivo. No entanto, como grande parte das iniciativas legislativas relacionadas com a assistência teve origem no Poder Executivo, o relacionamento entre os dois poderes estará presente na análise ainda que de modo implícito.

dirigido pela primeira dama, Ruth Cardoso, e competia com a assistência social no comando único da prestação de política social em vigor no País. Ausente da Loas, o programa ativava a participação filantrópica em prol do combate à fome, adotando uma perspectiva de que se tratava mais de uma tarefa da sociedade que propriamente do Estado.

³¹ O benefício, regulamentado pelo Decreto nº 1.744, de 1995, disponível em [H\[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1744.htm\]\(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1744.htm\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1744.htm), alcançava idosos a partir de 70 anos e era extremamente restrito em relação a pessoas com deficiência, de quem exigia que, além de pertencer a família extremamente pobre, também fosse incapacitado para a vida independente e para o trabalho.

³² Conforme [H<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/bpc>](http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/bpc) acesso em novembro de 2013.

A dissertação também trata da qualidade dos direitos defendidos no âmbito das conferências, de modo a aferir se os mesmos fortalecem o papel do Estado como garantidor da política. Por isso, faz-se necessário conhecer algumas das concepções de assistência discutida naqueles espaços.

3.3 A concepção da assistência discutida nas conferências

Na primeira conferência, o relatório dos trabalhos denota em suas conclusões uma extrema desconfiança a respeito do papel do Estado como sujeito da política, ecoando as preocupações do setor privado atuante no campo da assistência:

Uma discussão importante, quanto à relação público/privado e a assistência social, destacou a necessidade de promover a "civilização" da assistência social, significando isso, em primeiro lugar, promover a presença e a interferência da sociedade civil no Estado e, em segundo lugar, civilizar as próprias práticas sociais, para que assumam um compromisso com a qualidade na prestação dos serviços e com a promoção da cidadania plena. A assistência é considerada tarefa do governo, embora grande parte de suas práticas se efetive por intermédio da sociedade civil. Por isso, cabe às organizações civis uma ação decidida na definição de regras e critérios democráticos visando a regulamentação do tipo de parceria que necessitam e querem (...) (RELATÓRIO FINAL DA I CONFERÊNCIA, 1995: 9).

Nesse momento, como já mencionado, que antecede à criação do Suas, eram valorizadas no campo do Executivo intervenções como o Comunidade Solidária, enquanto os recursos da assistência eram repassados diretamente a entidades por meio de convênios, prática que impossibilitava tanto a gestão da política quanto o controle social.

Ainda assim, o contexto era o de abrir espaço para a defesa da atuação privada nesse campo, para que fossem vocalizadas exigências relacionadas não ao fortalecimento da prestação dos direitos assistenciais devidos pelo Estado, mas, ao contrário, para que as entidades pudessem reivindicar a não interferência do Estado no campo da assistência social, considerado área de atuação predominantemente privada.

No desenrolar das conferências percebe-se uma movimentação em sentido diferente. Cada vez mais o papel do Estado como provedor da política foi sendo acentuado, enquanto às entidades restava, em vez de lutar contra regulamentações, pelo contrário, buscar a adoção de regras capazes de garantir-lhes o campo de atuação. As entidades passaram, então, a defender a adoção de normas que lhes reservasse espaço para obter as

isenções fiscais e os financiamentos para a prestação de serviços, num campo cuja mentalidade se deslocava no sentido de considerar a atuação do Estado na prestação desses serviços não apenas legítima, mas necessária do ponto de vista constitucional. Essa mudança no rumo das discussões a respeito da assistência como dever do Estado já aparece fortemente a partir da segunda conferência.

Nessa, como em outras edições, a discussão a respeito do conceito de assistência também esteve presente. A conferência magna da professora Potyara Pereira repercutiu durante o encontro, especialmente no aspecto em que propunha a abordagem da política a partir de três atributos principais:

a) a assistência é um direito de cidadania, pertencente ao ramo da cidadania social, e não da cidadania individual, embora os dois ramos tenham uma relação de auto implicação; b) a assistência é um tipo particular de política pública, pertencente ao ramo da política social, e não da política econômica, embora tenha interfaces com esta política; c) a assistência é um componente integral e endógeno da seguridade social, pertencente ao ramo distributivo desse sistema, e não do contributivo, embora ambos formem uma unidade. Ao ramo contributivo pertence a previdência social. É um componente integral, porque pertence por inteiro à seguridade social e, endógeno, porque é intrínseco a este sistema. (Anais da II Conferência Nacional da Assistência Social, 1997:31).

Em seguida, a palestrante apresenta uma definição da assistência como vinculada a direitos que vai ser a concepção majoritariamente adotada nessa como nas demais conferências:

Por identificar-se com os direitos sociais, a assistência assume as seguintes feições: é medida ativa, positiva e propositiva, que requer do Estado a decisiva e imprescindível participação, não só na regulação, no financiamento e na fiscalização da política, como quer o ideário liberal, mas na provisão de bens e serviços. A intervenção do Estado, contudo, não deve ser autoritária e livre de controles democráticos (...) (Idem).

Outro aspecto presente nos debates de ordem mais conceitual realizados durante as conferências também se refere à definição dos mínimos sociais.

Foram expostas teorias sobre qual seria a abrangência dessa proteção prevista no art. 1º da Loas, abrangência que também se relaciona de modo profundo com a própria definição da assistência social:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos

sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Tal definição dá origem a dois desafios: construir o conceito de mínimos sociais e do significado de necessidades básicas. Alguns palestrantes apresentaram sua própria visão do que seriam os mínimos sociais:

Eu diria que, dentre os mínimos sociais a que nós estamos comprometidos, talvez os mais básicos sejam a necessidade de promovermos a democratização e a disseminação das informações, relativamente a esses direitos que o cidadão tem (...) Nesse sentido, faço um convite, a que nós, as pessoas envolvidas com a política social, possamos conversar estabelecendo esses mínimos sociais, estabelecendo estes programas mínimos de atuação, para que daí, efetivamente, possa o Ministério público, enquanto instituição, fazer valer, fazer cumprir aquilo que é determinação da lei, e aquilo que é vontade da sociedade (Ricardo Oliveira, representante do Ministério Público do Rio Grande do Sul, anais da II Conferência, 1997: 89-90).

E adiante:

Neste sentido, entendo que é compromisso de todos nós, participarmos da construção dos mínimos sociais. Entendo também, que a construção desses mínimos implica um debate muito amplo com a sociedade brasileira, e ele está intimamente relacionado com a luta de classe, com o processo de desenvolvimento econômico social e, principalmente, com a questão da reforma tributária e da reforma fiscal do nosso País. Além disso, ele tem que guardar consonância com a disponibilidade financeira e com o compromisso ético e político de enfrentar a questão social do Brasil, com seriedade e competência (...) Estamos falando do auxílio-natalidade, auxílio-funeral, auxílio-criança e de todos os outros benefícios eventuais necessários ao cumprimento da lei, no que se refere à garantia aos mínimos sociais. (Alba Maria P. de Campos Abigail, *ibidem*: 93).

Como se percebe, há um propósito de definição, mas uma dificuldade substantiva em relação ao tema. Ora sua abrangência está relacionada com o enfrentamento dos danos provocados pelo sistema econômico dominante, sendo um componente da luta de classes. Ora, no entanto, constata-se uma extrema diminuição das expectativas quando os mínimos são vistos como programas de auxílio eventual prestado em situações de especial vulnerabilidade familiar. Mas as inquietações com a necessidade de conceituar os mínimos são notáveis, conforme demonstra o espaço dedicado, nessa segunda conferência, a tratar exclusivamente ao tema.

Expositora durante o encontro, Aldaiza Sposati relacionou os mínimos à dignidade humana, a políticas universais, e apresentou situações pelas quais se viabilizaria a sua oferta:

Mínimos sociais, dentro da concepção de cidadania, têm que se constituir em mínimos de inclusão social. Isto supõe uma utopia de cidadania para a nossa sociedade brasileira. Há múltiplos caminhos para discutir essa utopia. No campo da seguridade social podemos começá-la por segmentos sociais. Vamos, então, discutir o que seriam mínimos de dignidade para a criança, para o idoso, para o portador de deficiência, etc. O que acho mais correto é iniciá-la pelo que denomino as necessidades de cobertura/segurança da assistência: como o convívio social, abrigo e acolhida, rendimento, equidade e travessia. Esses são caminhos estratégicos para constituição da política de assistência social (Aldaiza Sposati, *Ibidem*: 107).

Na V Conferência avança a discussão sobre os mínimos sociais e a assistência. A professora Ivanete Boschetti problematiza a questão, propondo que as garantias assistenciais assumam o dever não de apenas suprir mínimos, mas de alcançar as necessidades básicas humanas:

É preciso articular essa concepção de Seguridade Social com a sua finalidade, finalidade de atendimento às necessidades básicas e, não, finalidade de limitar-se ao atendimento dos mínimos sociais, como está colocado na própria Lei Orgânica de Assistência Social, porque limitar-se aos mínimos é limitar-se à ideia de que as necessidades básicas para a população, sobretudo para a população pobre, podem ser restritas ao mínimo e não ao básico necessário para a sobrevivência com dignidade (Ivanete Boschetti, *Anais da V Conferência*: 92).

Percebe-se nas discussões um esforço de elaboração de significados que aparece sob um contexto socioeconômico desfavorável à implantação de políticas sociais arrojadas, identificadas com a prestação de garantias universais e necessitadas de pesada alocação de recursos para fazer frente aos seus objetivos.

Ainda na mesma conferência, nas discussões sobre o caráter da assistência social, Boschetti alerta a respeito das expectativas em torno do alcance da política para que não sejam superdimensionadas, uma vez que, à assistência, não caberia suprir todos os défices sociais e assumir a completude da proteção social, tarefa que “compete às políticas de emprego, saúde, previdência, habitação, transporte e assistência nos termos do artigo 6º da Constituição Federal” (*Ibidem*: 13). Caberia, portanto, à assistência se constituir como política capaz de articular seus serviços e benefícios aos direitos assegurados pelas demais

políticas sociais, a fim de, dessa maneira, atuar no sentido de garantir a proteção distributiva no âmbito da seguridade social.

Nessa direção, o debate sobre o papel da assistência evolui no curso das conferências para deixar de se limitar à discussão acerca de mero repassador de benefícios emergenciais para alcançar o status de política articulada a todas as outras que tratam de direitos sociais.

O percurso, no entanto, não é livre das tensões sempre presentes na história da assistência, cujo desenrolar está intimamente associado ao impulso de um Estado que atua apenas no sentido de ativar, por meio do “discurso da bondade” (NEVES, 1994:23), as classes mais abastadas supostamente aptas, por suas posses, a praticar a benemerência.

O conflito entre o público e o privado no campo da assistência é dimensão sempre presente na concretização da política, não sendo, no entanto, o objeto principal de análise deste trabalho³³. Cumpre destacar, contudo, que o inconformismo das conferências com programas como o Comunidade Solidária ecoa o desgaste dessa longa história da assistência vinculada ao assistencialismo. E estabelece uma disputa que se relaciona à concretização de uma política como garantidora de direitos, de fato direcionada a todos que dela necessitem.

O Comunidade Solidária, e outros assemelhados, assim como as primeiras ações sociais fomentadas pela primeira-dama Darcy Vargas, se dirigiram às classes média e alta como sujeitos de uma prática que tem a população economicamente pobre como objeto de sua atenção. Não cuidam esses programas de atribuir a todos o caráter de cidadãos, mas propiciar o engajamento dos que mais podem em auxílio aos que nada possuem. Note-se que práticas assim espelham a desigualdade social no Brasil e demonstram como as políticas públicas se caracterizam há muito tempo por simplesmente negar o papel de sujeito de direitos à maioria da população brasileira.

Esse conflito, um momento da luta de classes, surge também nas conferências e percebe-se, pelo menos nos registros dos seus documentos, uma evolução nos resultados das discussões em favor do viés público da política.

³³ Veja-se a respeito NEVES, Angela Vieira. A Assistência social: do discurso à prática profissional - as representações dos Assistentes Sociais da Legião Brasileira da Assistência. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Serviço Social da PUC/RJ. Rio de Janeiro: 1994.

Revelando, também, a nova realidade da assistência como parte da tríade que forma a seguridade social, conforme definido pela Constituição de 1988, as conferências vão, no seu desenrolar, exigir o desmonte da máquina assistencialista e buscar a construção de uma assistência profissionalizada, equipada para atender à população, e gerida por técnicas avançadas de administração e de manejo de recursos orçamentários.

Percebe-se essa direção nas discussões sobre a criação do Suas, acerca da necessidade de valorização dos recursos humanos por meio de uma regra enfeixada na Norma Operacional Básica; bem como sobre o repasse de recursos pelo método definido como “fundo a fundo” por meio do qual se permite o controle social.

Todos esses aspectos que se relacionam à própria concepção da assistência em construção surgem nas conferências e são debatidos exaustivamente durante as nove edições desses encontros. No capítulo a seguir, as deliberações aprovadas serão discutidas, bem como serão detalhadas as iniciativas mais importantes oferecidas por esses encontros.

4. AS DELIBERAÇÕES E SEU PROCESSAMENTO NO PODER LEGISLATIVO

As nove conferências realizadas nos últimos 18 anos narram o percurso da assistência social na direção de se afirmar como política pública. Nesses espaços, organizados a partir da ação do CNAS, foram discutidos os temas mais nevrálgicos para a política no período posterior ao da Constituição de 1988. Da luta pela aprovação da Loas até a regulamentação do Suas, todos os assuntos preponderantes relacionados à área foram discutidos nesses encontros, que vocalizaram suas conclusões na forma de deliberações aprovadas pelo conjunto de seus participantes.

Tais deliberações abrangem um campo extenso de temas que vão desde a concepção da política até intervenções detalhadas a respeito dos benefícios, programas, ações e serviços praticados na assistência brasileira. Elas trazem também propostas de desenho para a intervenção da política tanto no campo público quanto no campo privado.

Apesar disso, o quadro que se apresenta não é simétrico, embora aponte um caráter processual ascendente que vai do momento em que, enfrentando uma estrutura assistencial caótica, as primeiras conferências adotaram um discurso em que apontavam o muito a ser construído, numa perspectiva de quem está fora do governo, e chegaram até a formulação de sofisticadas ferramentas de gestão, quando se constata inclusive o ingresso dos participantes mais ativos nos próprios quadros estatais.

De acordo com levantamento realizado pelos institutos Pólis e Inesc (2011:56), a maior parte das conferências já realizadas no País se organizou em torno das seguintes finalidades:

- a) Agendamento – Quando se referiam à difusão de ideias, afirmação de compromissos, articulação entre atores, fortalecimento de redes, promoção de reflexões e debates ou troca de experiências.
- b) Análise – Quando estavam em foco ações de diagnóstico de uma situação ou avaliação de políticas, inclusive avaliação do encaminhamento de deliberações de conferências.
- c) Participação – Quando falavam em ampliação ou fortalecimento de espaços participativos na gestão de políticas públicas.

- d) Proposição – Quando traziam aspectos de formulação de estratégias ou políticas para garantia de direitos, articulação entre entes federados e financiamento de ações, identificação de prioridades de ação para órgãos governamentais, além de intenções específicas de criação ou reformulação de planos, programas, políticas e sistemas.

Uma leitura dos documentos finais das conferências da assistência mostra que elas também se organizaram em torno das finalidades apresentadas na pesquisa de Pólis-Inesc, destacando-se, porém, pela sua persistência no aspecto propositivo dos encontros. Os autores da pesquisa citada também apontam que poucas conferências em outras áreas trataram de temas específicos, como programas, benefícios, ações, sendo raro encontrar nos eventos deliberações que tratem de ações em curso ou da formulação de soluções específicas a serem adotadas na aplicação efetiva da política (PÓLIS-INESC, 2011:65). No entanto, não é esse o quadro na assistência social. As conferências da assistência se debruçaram sobre a necessidade de apresentar um plano nacional para a política; organizaram e debateram pesquisa decenal sobre a lei regulamentar do setor; e formularam as diretrizes do sistema utilizado na prestação dos direitos assistenciais.

Parte dos temas mais recorrentes nelas tratados foram identificados por Pogrebinschi *et al.* (2010) em trabalho, no qual se quantificou as matérias tratadas tanto na área assistencial, quanto em outros campos da política pública. Ao todo, foram examinados 80 desses encontros. A finalidade das autoras foi verificar se as diretrizes aprovadas lograram a transformação em projetos de lei no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, bem como se as propostas das conferências estão contidas em leis promulgadas a partir desses projetos legislativos relacionados às deliberações das conferências.

Referindo-se, por exemplo, à IV Conferência Nacional da Assistência Social, a pesquisa de Pogrebinschi *et al.* (2010:243) elegeu cinco categorias temáticas aprovadas durante o encontro, englobando: 1) políticas de transferência de renda; 2) gestão; e 3) financiamento da assistência. O trabalho concluiu que tais propostas foram tema de 87 matérias legislativas iniciadas no Senado Federal ou na Câmara dos Deputados, e ensejaram a aprovação de cinco leis, conforme quadro a seguir:

Quadro 3: IV Conferência da Assistência Social

Categories Temáticas	Diretrizes	Projetos de Lei e Propostas de Emenda à Constituição	Leis e Emendas Constituição
Benefícios de prestação continuada	Alterar os critérios para concessão e revisão do Benefício de Prestação Continuada	PL-5671/2009; PL-5477/2009; PL-5248/2009; PL-5196/2009; PL-5069/2009; PL-4650/2009;	LEI 10.700/2003 LEI 10.836/2004 LEI 11.096/2005
Transferência de renda	Assegurar uma política nacional de transferência de renda eliminando toda e qualquer condicionalidade e contrapartida.	PL-4233/2008; PL-3800/2008; PL-3696/2008; PL-3592/2008; PL-3356/2008; PL-3163/2008; PL-3145/2008; PL-3077/2008; PL-3021/2008; PL-2963/2008;	LEI 11.162/2005 LEI 11.258/2005
Administração da Assistência Social	Elaborar e implementar uma política nacional de capacitação continuada para conselheiros, gestores, profissionais, prestadores de serviços e usuários nas três esferas de governo, financiada com recursos do FNAS	PL-2911/2008; PL-2847/2008; PL-2648/2007; PL-2481/2007; PL-2362/2007; PL-2209/2007; PL-2146/2007; PL-2040/2007; PL-1996/2007; PL-1959/2007; PL-1898/2007; PL-1763/2007; PL-1630/2007; PL-1577/2007;	
	Efetivar a descentralização político-administrativa	PL-1486/2007; PL-1206/2007; PL-1043/2007; PL-952/2007;	
	Definir e normatizar os padrões básicos de qualidade dos serviços de proteção social	PL-924/2007; PL-918/2007; PL-917/2007; PL-695/2007; PL-682/2007; PL-577/2007;	
	Garantir, incentivar, dinamizar a criação e/ou implementação e articulação de Fóruns de Assistência Social e demais políticas públicas	PL-434/2007; PL-380/2007; PL-217/2007; PL-22/2007; PL-7597/2006; PL-7146/2006; PL-6274/2005; PL-6140/2005; PL-6026/2005; PL-5936/2005;	
Financiamento Assistência Social	Garantir que as deliberações das conferências, no que se refere ao financiamento, sejam contempladas no Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA	PL-5871/2005; PL-5662/2005; PL-5584/2005; PL-5324/2005; PL-4592/2004; PL-4366/2004; PL-3903/2004; PL-3879/2004; PL-3652/2004; PL-3633/2004; PL-3363/2004; PL-3254/2004; PL-3047/2004; PL-2299/2003;	
	Eliminar a exigência de Certidão Negativa de Débito - CND, Certidão Negativa do Tribunal de Contas - CNTC, Certidão Negativa da Secretaria da Fazenda - CNSEFA e da Desvinculação das Receitas da União - DRU, como condição para liberação de recursos financeiros para a área da Assistência Social	PL-2039/2003; PL-2032/2003; PL-1970/2003; PL-1966/2003; PL-1913/2003; PL-1708/2003; PL-1475/2003; PL-1421/2003; PL-1312/2003; PL-1296/2003; PL-770/2003; PL-460/2003; PLS 204/2009; PLS 297/2006; PLS 112/2006; PLS 333/2004; PLS 179/2004; PLS 383/2003; PLS 374/2003; PLS 312/2003;	
	Retomar o texto original da LOAS, artigo 18, inciso VI	PLS 272/2003; PLS 80/2003; PEC 87/2007	
Totais		87	5

Elaboração: Pogrebinski *et al.* (2010: 243)

Entretanto, a nosso ver, somente a adoção de critérios muito elásticos poderiam ser utilizados para confirmar que as propostas da conferência estão na origem das leis citadas no quadro, que tratam do fundo garantidor de safras (Lei 10.700/2003); da criação do Programa Bolsa Família (Lei 10.836/2004); da destinação de imóveis para fins de reforma agrária (Decreto 11.162/2005); e da criação do Programa Universidade para Todos - PROUNI (Lei 11.096/2005). Esses temas sempre estiveram em discussão nas conferências, mas certamente as leis não foram editadas para atender diretamente às deliberações aprovadas nesses encontros. Por outro lado, a política para o atendimento à população de rua (Lei 11.258/2005), um assunto muito relacionado com a assistência, e também tratado com regularidade nos encontros, de fato, pode ser relacionado como um ganho das conferências. O trabalho de Pogrebinski *et al.* (2010) não menciona o Suas, pois foi concluído antes da aprovação da matéria, que se tornou lei somente em 2011.

Em direção semelhante à da pesquisa citada, o presente capítulo é dedicado a analisar a forma com que essas deliberações são recebidas no Congresso Nacional e a verificar se o conteúdo delas veicula meios de fortalecimento da assistência social. O contexto desses encaminhamentos demonstrará sua relação com os projetos políticos que disputam espaço na formulação da política de proteção social.

No entanto, em vez de se atribuir aos projetos e às deliberações relação de afinidade em torno do tema tratado, computando-se essa relação de identidade como ganho das conferências, optou-se por examinar a direção das deliberações e verificar se os projetos atuam no mesmo sentido, elegendo-se para análise temas emblemáticos na área da assistência, sem a pretensão de afirmar que as deliberações e os projetos tenham uma necessária relação de causa e consequência.

A seguir, apresentamos um quadro contendo um apanhado das conferências, construído a partir de informações resumidas sobre sua organização e realização³⁴. Em seguida, parte dos temas será analisada e confrontada com projetos que poderiam ser indicados como processadores do conteúdo aprovado no âmbito do Poder Legislativo.

³⁴ O anexo 1 deste trabalho contém mais detalhes sobre cada uma das edições

Quadro 4: Visão geral das conferências – temática e participação

Ano	Tema	Subtema	Participantes
1995	Assistência Social como um direito do cidadão e dever do Estado	Sistema descentralizado e participativo; financiamento e relação público-privado na prestação de serviços da Assistência Social	689
1997	O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social - Construindo a Inclusão - Universalizando Direitos.	I - Conjuntura e Assistência Social; II - Avaliação da Política de Assistência Social; III - Sistema Descentralizado e Participativo - organização controle social; IV - Orçamento e Financiamento da Assistência Social nas três esferas do governo.	752
2001	Política de Assistência Social: uma trajetória de Avanços e Desafios	Avaliação do controle social nos oito anos da LOAS; evolução histórica do financiamento e consolidação dos fundos de assistência social; os avanços e desafios na gestão da política de assistência social;	Sem dados
2003	Assistência social como Política de Inclusão: uma nova agenda para a cidadania– 10 anos de Loas	Assistência social; Gestão e organização – planejar localmente para descentralizar e democratizar o direito; Financiamento – assegurar recursos para garantir a política; Financiamento – assegurar recursos para garantir a política; Mobilização e Participação como estratégia para fortalecer o controle social;	1.053
2005	SUAS – Plano 10: estratégias e metas para implementação da Política Nacional de Assistência Social	Direitos socioassistenciais e compromissos éticos; Gestão do SUAS; Recursos Humanos; Financiamento; Controle social	2000
2007	Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS)	Plano Decenal; Direitos socioassistenciais; Controle social e protagonismo dos usuários e das usuárias; Financiamento; Gestão do trabalho; Intersetorialidade entre as políticas sociais e destas com o desenvolvimento	2000

		econômico	
2009	Participação e Controle Social no Sistema Único de Assistência Social	1) Processo Histórico da Participação Popular no País; 2) Trajetória e Significado do Controle Social; 3) Protagonismo do Usuário, o seu Lugar Político no SUAS; 4) Os Conselhos de Assistência Social e o SUAS; 5) Bases para Garantia do Financiamento; 6) Democratização da Gestão do SUAS; 7) Entidades e o Vínculo SUAS; e 8) O Trabalhador do SUAS e o Protagonismo dos Usuários.	1900
2011	Consolidar o SUAS e Valorizar seus Trabalhadores	Estratégias para a estruturação da Gestão do Trabalho no SUAS; Reordenamento e qualificação dos Serviços Socioassistenciais; Fortalecimento da participação e do Controle Social; e a centralidade do SUAS na erradicação da extrema pobreza no Brasil	1766
2013	A gestão e o financiamento na efetivação do SUAS	O cofinanciamento obrigatório da Assistência Social; gestão SUAS: vigilância socioassistencial, processos de planejamento, monitoramento e avaliação; gestão do trabalho; gestão dos serviços, programas e projetos; gestão dos benefícios e transferência de renda no SUAS; e regionalização.	2800

Elaboração Própria com base nos relatórios e anais publicados

As nove conferências aprovaram cerca de 600 propostas, que foram analisadas para os fins deste trabalho e classificadas em três subtemas principais: 1) benefícios, ações, programas e serviços; 2) concepção e gestão da política; e 3) financiamento³⁵.

³⁵ Todas as deliberações organizadas segundo a classificação mencionada estão reunidas no anexo 2 - Deliberações aprovadas nas conferências

Essa divisão subtemática tomou como base os objetivos autodeclarados na organização de cada conferência combinados com a leitura que fazemos dos seguintes parâmetros recomendados por Boschetti (2012:7-11) para a análise de políticas sociais:

1. Configuração e abrangência dos direitos e benefícios: natureza e tipo de direitos e benefícios previstos e implementados; abrangência; critérios de acesso e permanência; formas e mecanismos de articulação com outras políticas sociais;
2. Configuração do financiamento e gasto: fontes de financiamento; direção dos gastos: prioridade frente a outros programas, distribuição federativo-geográfica; magnitude dos gastos; e
3. Gestão e controle social: relação entre as esferas governamentais; relação entre Estado e ONGs; participação e controle social. (Ibidem)

Uma vez reunidas as deliberações, decidiu-se pela classificação a partir do elemento que foi identificado como sendo o aspecto mais preponderante. Reconhecemos a dificuldade de isolar apenas uma face da deliberação, uma vez que, em cada uma delas se pode verificar a influência de outros parâmetros igualmente atuantes na sua formulação. Em outros termos, fez-se um esforço de classificação para fins analíticos, admitindo-se certa arbitrariedade quando se classifica, por exemplo, na categoria benefício, uma medida que propõe a ampliação do pagamento do BPC, pois se verifica que, numa mesma deliberação, estão reunidos aspectos relacionados tanto à configuração do direito, quanto ao financiamento, bem como à gestão e controle.

Classificadas as deliberações, optou-se por se apresentar o resultado a partir de casos emblemáticos de cada um dos subtemas. Para tanto, foram escolhidas deliberações representativas dos encontros acerca de cada um dos subtemas, dando-se preferência àquelas que foram reiteradas em mais de um encontro. Identificada a deliberação, verificou-se o encaminhamento no Poder Legislativo. Optou-se pela análise de deliberações cujo conteúdo esteve presente em mais de um projeto aprovado ou em tramitação. Quer dizer, foram escolhidos temas tratados nas conferências e que foram também assunto do Congresso.

A seleção ateu-se aos assuntos sobre os quais caberia ao Poder Legislativo se posicionar, considerando-se as limitações de competência para legislar previstas na Constituição. Assim, não foram selecionadas deliberações que propõem, por exemplo,

contratação de pessoal, nem assuntos de ordem estritamente administrativa, uma vez que tais medidas são atribuições exclusivas do Poder Executivo³⁶.

Para o estudo mais detido das deliberações classificadas, foram selecionados os assuntos dispostos a seguir: 1) benefícios, ações, programas e serviços, segmento em que se decidiu pela análise das deliberações que tratam do BPC; 2) concepção e gestão da política, em que se discute a implantação do Suas e a definição dos mínimos sociais; e 3) financiamento, onde são examinadas propostas que tratam da definição de percentuais mínimos de repasses para a assistência.

4.1 Benefícios, ações, programas e serviços

Uma parte significativa das discussões realizadas durante as conferências e das deliberações nelas aprovadas referem-se ao BPC. Como se sabe, a Loas traz em seu art. 20 as regras para recebimento do benefício. De acordo com a legislação, o BPC é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso a partir dos 65 anos que comprovem não possuir meio de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

O benefício, entretanto, está disponível, nos termos da Loas, apenas para as famílias que comprovem renda *per capita* mensal inferior a um quarto de salário-mínimo vigente.

A maioria das deliberações relacionadas a benefícios aprovadas nas conferências requer alteração legislativa de maneira a elevar a renda familiar para que mais idosos e pessoas com deficiência possam ingressar no programa. Também demandam a inclusão no benefício de pessoas acometidas por doenças graves. O assunto esteve presente em todas as conferências já realizadas.

Em sentido semelhante, tanto no Senado quanto na Câmara dos Deputados vêm sendo apresentados projetos que alteram a regulamentação do BPC. As proposições, assim como as deliberações das conferências, buscam tornar o programa mais generoso, com regras menos restritivas de ingresso, bem como de ampliação da parcela da sociedade para a qual se dirige.

³⁶ O § 1º do art. 61 da Constituição Federal define as matérias cuja iniciativa são reservada privativamente à presidência da República, que inclui, entre outras: 1) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e 3) criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública.

Tomem-se, a título ilustrativo, algumas das deliberações sobre o assunto aprovadas nas 1ª e 2ª conferências:

1ª conferência (1995):

Garantir que o BPC seja estendido a portadores de doenças terminais, nos mesmos critérios estabelecidos para a concessão do benefício a idosos e pessoas com deficiência
Garantir o BPC a todos os incapacitados de gerar seu sustento, ainda que pertencente à família em que exista outro idoso ou outras pessoas com deficiência que já recebam este benefício.
Desconsiderar, para efeitos do cálculo da renda mensal familiar <i>per capita</i> até ¼ do salário mínimo, utilizada como referência para o pagamento do benefício, os ganhos provenientes da renda mensal vitalícia e do benefício de prestação continuada, recebidos por outro integrante da família.

2ª conferência (1997):

Alterar a renda per capita de ¼ para ½ salário mínimo como critério para acesso ao BPC
Alterar o artigo 20 e § 2º da LOAS para incluir no BPC a pessoa portadora de patologia crônica, degenerativa ou terminal e a pessoa idosa com 60 (sessenta) anos ou mais(...)
Alterar o art. 20 da LOAS, reduzindo para 60 anos a idade para o acesso de idoso ao BPC.

4ª conferência (2003)

Alterar os critérios para concessão e revisão do Benefício de Prestação Continuada: estabelecimento de renda per capita de ½ salário mínimo para o acesso (...).
No cálculo da renda mensal per capita desconsiderar o valor do benefício já concedido, como renda, de forma a possibilitar o direito a mais de um beneficiário na mesma família.
Ampliar a cobertura das pessoas com deficiência e incluir patologias incapacitantes com avaliação médica e social; Reduzir a idade de 67 para 65, em conformidade com os dispositivos do Estatuto do Idoso com redução gradativa até 60 anos no ano de 2008.

5ª conferência (2005)

Alteração dos critérios para concessão do BPC e inserção de pessoas com doenças crônico-degenerativas; • redução da idade mínima de 65 para 60 anos; • alteração do critério de renda per capita familiar de ¼ para ½ salário mínimo em curto prazo, e para 1 salário mínimo em longo prazo.

6ª conferência (2007)

Equiparar as regras do BPC para as pessoas com deficiência com aquelas aplicadas ao idoso, não computando o valor do benefício já concedido ao idoso ou à pessoa com deficiência, no cálculo da renda per capita familiar para fins de acesso de outro membro da família. .

7ª conferência (2009)

Ampliar o critério de concessão do BPC quanto à exigência de renda per capita de 1/4 para 1/2 salário mínimo, assegurando que a renda de um beneficiário não seja considerada para efeito de cálculo da renda per capita de outro requerente.

8ª conferência (2011)

Ampliar os critérios de elegibilidade dos benefícios do Programa Bolsa Família (PBF), BPC e eventuais, universalizando o acesso aos direitos socioassistenciais, além de excluir a renda oriunda do BPC no cálculo da renda familiar per capita do PBF, para fins de concessão deste benefício.

Propor a alteração do artigo nº 20 da Lei nº 8.742/93 (LOAS), quanto aos critérios para acesso ao BPC passando a idade da pessoa idosa de 65 para 60 anos, conforme o Estatuto do Idoso, estabelecendo valor mínimo da renda per capita para o acesso em meio salário mínimo, assegurando que o valor do BPC não seja utilizado para efeito de cálculo do per capita de outro requerente na mesma família (independentemente do número de beneficiários da mesma família) e a inclusão de pessoas com transtorno mental, com doenças crônicas, raras, coronárias (...)

9ª conferência (2013)

Garantir aos beneficiários do BPC pessoa com deficiência, que comprovem a necessidade de acompanhante, um acréscimo de 25% ao benefício recebido.

A necessidade da medida buscada pelas conferências pode ser percebida na tabela adiante. Ela mostra que, em 2005, considerando-se os critérios de cálculo da pobreza desenvolvidos por Guedes e Araújo (2009:101-107), mesmo sem a ampliação da renda exigida para o recebimento, o BPC já excluía, só no Nordeste, mais de 40% da população de pessoas idosas alvo da política:

Tabela 1: Distribuições Regionais da População Idosa e cobertura do BPC em 2005 [%]

Macrorregião Geográfica	Idosos	Idosos Pobres	Idosos Indigentes	Beneficiários	Demanda a Descoberto
Norte	4,86	7,63	4,98	6,20	4,74
Nordeste	26,48	51,10	42,06	60,59	41,86
Sudeste	47,72	29,19	41,77	16,51	41,94
Sul	15,61	7,87	8,19	3,98	8,29
Centro-Oeste	5,32	4,21	3,00	12,72	3,16
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,00	100,00

Fonte: PNAD de 2005.

O quadro anterior apresenta a demanda a descoberto regional das pessoas idosas que, mesmo sobrevivendo com renda inferior à requerida na Loas, ainda assim estavam fora do amparo propiciado pelo BPC.

No Congresso Nacional, identificamos na Câmara dos Deputados mais de 140 projetos a respeito da ampliação de cobertura do BPC. Para análise mais detida da relação

entre conteúdo das deliberações e medidas legislativas, selecionamos o Projeto de Lei nº 3.077, de 1997. Decidimos por esse porque ele atravessa um período quase tão longo quanto os das conferências e envolve as duas casas legislativas.

A proposição foi apresentada em 1996 pelo senador Casildo Maldaner, do PMDB de Santa Catarina, e propõe a elevação da renda *per capita* mensal familiar dos atuais $\frac{1}{4}$ de salário mínimo para $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Aprovado no Senado, o projeto foi enviado em 1997 para a Câmara dos Deputados. Lá, juntou-se a outras 26 proposições com teor semelhante. A deputada Ângela Guadagnin (PT-SP), relatora do projeto na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), apresentou em agosto de 2000 uma proposta substitutiva a todos os 27 projetos.

A proposta da deputada modificou a do Senado e elevou para um salário mínimo *per capita* a renda mensal que habilitaria as famílias ao BPC. Além disso, incluiu entre os beneficiários as pessoas acometidas por doenças graves e, ainda, retirou do cálculo da renda outro benefício eventualmente pago a mais de um membro da família. Isso significa que a proposição atendeu de algum modo a maior parte das deliberações aprovadas.

A matéria chegou muito perto de ser aprovada porque foi admitida no Senado e acolhida pelas duas comissões encarregadas de analisar o assunto na Câmara: a mencionada CSSF e a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), sendo sujeita somente ao exame delas.

No entanto, em 2005, os deputados Paulo Rocha (PT-PA) e Professor Luizinho (PT-SP), então, líderes do PT e do governo, respectivamente, conseguiram barrar a aprovação da matéria ao apresentarem requerimento para que o Plenário se manifestasse sobre o assunto. Desde então o projeto e seu substitutivo encontram-se prontos para entrar em pauta, embora seja remota a possibilidade de isso ocorrer.

Não se pode dizer que os 27 projetos tivessem o objetivo de atender ao proposto pelas conferências. Nenhum deles se reporta aos encontros. Nem mesmo a deputada Ângela Guadagnin alude às conferências em seu substitutivo. Por outro lado, o projeto foi mencionado em mais de uma conferência, como na 3ª, que aprovou as seguintes deliberações:

Realizar audiência pública e seminário nacional para discussão e avaliação do BPC, com vistas à mobilização nacional, em defesa da aprovação do projeto de lei nº 3055/99, nos termos do substituto da Deputada Ângela Guadagnin, com as propostas de aperfeiçoamento que forem discutidas.

Elevação da renda familiar per capita para 1 salário mínimo conforme projeto de lei que tramita na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Federal (PL 3055/99)

Na 4ª conferência, o assunto torna a ser objeto de deliberação, nos seguintes termos:

Alterar os critérios para concessão e revisão do Benefício de Prestação Continuada- BPC nos seguintes aspectos:
Estabelecimento de renda per capita de ½ salário mínimo para o acesso;
No cálculo da renda mensal per capita desconsiderar o valor do benefício já concedido, como renda, de forma a possibilitar o direito a mais de um beneficiário na mesma família;

Na mesma direção, manifestaram-se as demais conferências, exceto pela última, que introduziu a proposta de elevação do valor para pessoas inscritas no programa que pudessem comprovar a necessidade de receber cuidados permanentes.

Em resumo, o que se pode afirmar é que as conferências aprovaram deliberações exigindo melhorias no programa; deputados e senadores apresentaram projetos no mesmo sentido, embora sem que nenhum vínculo com as conferências fosse explicitado. No entanto, o BPC não recebeu alterações nesse sentido³⁷.

Os projetos mais generosos em relação ao tema foram apresentados no período em que o PT estava na oposição. Uma vez no governo, houve recuo na tramitação das matérias, cuja mobilização em prol de seu acolhimento era feita justamente por parlamentares ligados ao partido. Por outro lado, durante os governos petistas houve uma elevação importante na quantidade de pessoas incluídas no programa:

Quadro 5 - Benefício de Prestação Continuada

Tipo de BPC	Número de benefícios em 1996	Número de benefício em 2012
Pessoas idosas	41,9 mil	1,7 milhão
Pessoas com deficiências	304 mil	1,9 milhão

Elaboração com própria com base em dados do MDS³⁸

Além do crescimento na quantidade de beneficiários, os ganhos reais obtidos pelo salário mínimo no período também ajudaram a dar relevância ao programa que, em 1995,

³⁷ Exceto pela exclusão do BPC pago a idoso no cálculo da renda familiar, nos termos do Estatuto do Idoso, Lei 10.741, de 1º de Outubro de 2003. Tal situação gerou uma diferença de tratamento entre idoso e pessoa com deficiência.

³⁸ Ver www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/...de.../maria-jose-de-freitas e <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/bpc> Acesso em 25 de novembro de 2013.

escapou de perder completamente sua importância quando o presidente Fernando Henrique Cardoso enviou ao Congresso a Proposta de Emenda à Constituição nº 33, desvinculando o benefício do salário mínimo, e transformando o BPC em “auxílio mensal”³⁹.

A proposta acabou sendo rejeitada pela CCJC da Câmara sob o argumento de que a supressão do benefício, com evidente indicação de que seu valor seria reduzido, afrontaria um dos objetivos do Estado brasileiro que é a erradicação da pobreza (art. 3º, III, da Constituição)⁴⁰.

O fato é que, inserida no meio de uma substancial reforma da Previdência e da organização do Estado, a transformação do benefício da assistência em auxílio foi proposta e defendida pelo governo, sob a alegação de que o BPC gera sobrecarga nas contas públicas. E foi rejeitada no Congresso.

A partir de 2002, como mostrado no quadro anterior, verifica-se que houve elevação constante do número de famílias atendidas pelo programa, mesmo sem a alteração de critérios buscada pelas conferências. A demanda das conferências de ampliação da cobertura atuaria no sentido de mitigar a focalização do programa, ressaltado que o BPC, diferentemente do PBF, não se destina a complementar renda, mas a suprir a sua ausência.

Em 2011, ao PL 3.077/2008, que alterava a Loas para criar o Suas, foi acrescentada emenda com objetivo semelhante ao das propostas das conferências para o BPC: ampliava o acesso ao programa. A majoração da renda familiar exigida para elegibilidade ao BPC foi rejeitada pelo relator na Comissão de Finanças e Tributação (CFT) com o amparo de avaliação do MDS⁴¹, contrário à mudança. O ministério argumentava que a medida seria inviável por seu alto custo, pois significaria mais que dobrar a verba destinada ao programa, que passaria, em números de 2010, de R\$20,2 bilhões para R\$46,4 bilhões. O argumento era reforçado pela informação de que, em vez de ser aplicado no BPC, o valor poderia se destinar ao PBF, considerado de “capilaridade (...) reconhecidamente superior ao BPC”.⁴²

É certo que dobrar a renda das famílias elegíveis ao programa acarretaria a destinação de mais verbas orçamentárias para atender pessoas idosas e com deficiência

³⁹ [Hhttp://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD11ABR1995.pdf#page=42](http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD11ABR1995.pdf#page=42)H Acesso em 23 de maio de 2014. O trecho da PEC alusivo ao BPC trazia o seguinte texto em seu art. 6º: “Art. 203 (...) V - a garantia de um auxílio mensal para pessoa portadora de deficiência e ao idoso, desde que comprovem não possuir meios de prover a própria subsistência ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”.

⁴⁰ [Hhttp://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05SET1995.pdf#page=62](http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05SET1995.pdf#page=62)H Acesso 23/05/14

sem renda, assim como elevaria a amplitude do programa. Ressalte-se, contudo, que a distribuição de recursos do fundo público espelha a luta política travada por diferentes forças da sociedade em busca de fazer com que prevaleçam seus interesses de classe (SALVADOR, 2012:5).

Feita essa abordagem, em resumo, o que se pode extrair é que o conteúdo das deliberações atinentes ao BPC aprovadas pelas conferências guarda identidade com os projetos apresentados no Congresso. No entanto, essa identificação entre conteúdo das proposições do Congresso e as deliberações das conferências não garantiu a mudança legislativa almejada.

Apesar de aparentemente desalentadora, a análise mostra também que, embora o Executivo planejasse reduzir o alcance do BPC, a medida não apenas foi rejeitada, como também se verificou um aumento de projetos de ampliação do benefício nos anos posteriores à rejeição.

Nesse caso, constata-se que a vontade do Executivo não foi atendida, agindo no sentido de diminuir o valor correspondente ao BPC, e a vontade do Congresso tampouco conseguiu se impor, atuando no sentido de ampliar a quantidade de beneficiários. A situação é explicada na teoria que trata do “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988:19-20), pela qual o Executivo, mesmo com toda a força que tem, necessita formar maioria no Legislativo para conseguir aprovar matérias do seu interesse. O Legislativo, por outro lado, sem o apoio do Executivo também não consegue fazer avançar suas proposições. Sem o acordo estabelecido, nenhum dos poderes consegue fazer avançar seus interesses, sendo que a balança costuma pender para o Executivo, que reúne mais condições de atrair apoios, incentivando posicionamentos que lhe são favoráveis, em detrimento da atuação em sentido oposto.

Em meio a esses movimentos, as conferências precisam angariar apoio nos dois poderes para conseguir levar adiante seus objetivos.

4.2 Concepção e gestão da política

A criação do Suas representou “um avanço na trajetória de construção das políticas sociais no Brasil, e, em especial, da política de assistência social” (BOSCHETTI, 2005: 10). Por isso mesmo, o assunto foi selecionado aqui para exame no que concerne à concepção e gestão da assistência.

Tema da IV conferência, pode-se afirmar, no entanto, que a ideia estava latente desde a primeira, pois lá se encontram já aprovadas propostas que reivindicavam aspectos

importantes do sistema, como a descentralização e a definição das proteções assistenciais, mas foi somente quando a Loas já completava dez anos de vigência que a proposta foi finalmente materializada nos termos que subsidiaram a política hoje regulamentada em lei.

De início, ressalte-se que a vinculação entre a criação do Suas e a conferência é reconhecida pelo MDS⁴³. De fato, as principais características do Suas estão presentes nas propostas aprovadas durante a IV conferência, assim como fizeram parte das discussões realizadas nas outras edições, embora sem a formatação amadurecida com que se apresenta em 2003.

A IV conferência realizou-se em Brasília (DF), no período de 7 a 10 de dezembro de 2003. Contou com 1.035 participantes⁴⁴. O número inclui delegados enviados pelos estados, representantes de entidades governamentais, integrantes do CNAS, representantes de entidades e convidados. De acordo com o relatório do evento⁴⁵, a IV conferência ocorreu após a realização dos encontros estaduais e municipais de assistência realizadas em todo o País. Estima o relatório que esse movimento mobilizou debates e reuniu, durante o ano de 2003, cerca de 30 mil pessoas.

Tais discussões ensejaram a construção de mais de 1.500 propostas de intervenção na política de assistência. Após os seguidos debates realizados em nível estadual e municipal, as propostas foram reduzidas a 99 e, estas, reunidas em quatro eixos temáticos que balizaram a conferência nacional, organizados sob o tema principal, que era **Assistência como política de inclusão: uma nova agenda para a cidadania - Loas 10 anos**. Os grupos temáticos constituídos foram: 1. Assistência Social: Conceber a Política para Realizar o Direito; 2. Organização e Gestão: Planejar Localmente para Descentralizar e Democratizar o Direito; 3. Financiamento: Assegurar Recursos para Garantir a Política; e 4. Mobilização e Participação como Estratégia para Fortalecer o Controle Social.

No encontro, foram delineadas as principais características relacionadas ao Suas, consolidadas nas deliberações aprovadas, a saber:

Sistema público descentralizado; gestão participativa e compartilhada; cogestão e cofinanciamento, envolvendo os três níveis federativos; coordenação unificada em nível federal, pelo MDS;

⁴³ Disponível em [Hhttp://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas](http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas)H acesso em 02 de fevereiro de 2012.

⁴⁴ Disponível em [Hhttp://www.mds.gov.br/saladeimprensa/eventos/assistencia-social/iv-conferencia-nacional-de-assistencia-social](http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/eventos/assistencia-social/iv-conferencia-nacional-de-assistencia-social)H acesso em 02 de fevereiro de 2012.

⁴⁵ Disponível em [Hhttp://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/iv-conferencia-nacional](http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/iv-conferencia-nacional)H acesso em 02 de fevereiro de 2012.

Organização em dois tipos de proteção social, a básica e especial; operacionalização das políticas por meio de centros de referências especializados; gestão dos benefícios assistenciais; monitoramento das ações; integração de programas;

Criação de indicadores para ajudar a avaliar a gestão; repasse automático de recursos envolvendo articulação de fundos; busca da intersectorialidade; e gerenciamento da atuação de entidades e organizações de assistência social.

Esses itens, de fato, conformam um Suas que contribui para fortalecer a assistência como política de direitos, aprimorando seus regulamentos jurídicos, afastando sua prática do campo do favor e do clientelismo, e ampliando seu caráter de universalidade; além de ampliar sua abrangência e de explicitar de maneira mais equânime seus critérios de acesso e permanência.

Sobre a recepção dessas deliberações pelo Congresso, cabe inicialmente ressaltar a demora no envio pelo Executivo, a quem cabe a iniciativa da matéria, de um projeto modificativo da Loas, prevendo a existência do Suas. A conferência que inspirou a proposta foi realizada em 2003 e o encaminhamento do projeto ao Congresso ocorreu somente em 2008. O Congresso, por sua vez, levou mais três anos para aprová-lo, o que ocorreu em 2011. Ou seja, oito anos após as deliberações da conferência, o Suas foi normatizado por meio da Lei nº 12.435 de 2011.

Somente a partir da edição dessa lei, estados e municípios começaram a criar seus próprios regulamentos sobre o sistema, aspecto que é muito relevante, quando se constata que a descentralização é diretriz constitucional da assistência e aspecto intrínseco ao Suas.

Antes de 2003, não havia projetos tramitando nem no Senado nem na Câmara a respeito do assunto. Após o envio da matéria, em 2008, o tema foi discutido principalmente pela Câmara dos Deputados, que introduziu alterações importantes na proposta em que o Executivo, interpretando a vontade da conferência, dava caráter legal ao Suas⁴⁶.

Junta-se a esse trabalho no anexo 3 um quadro contendo o detalhamento do conteúdo das propostas enviadas pelo Executivo⁴⁷ e a forma final concebida no âmbito do Congresso Nacional. Ali, verificamos que as principais diferenças concernem principalmente

⁴⁶. No entanto, vale ressaltar que autores como SANTOS (2003) já demonstraram que a aprovação de propostas pelo Legislativo é um processo imbricado e negociado com o Executivo. Isto é, as versões diferentes, não significam necessariamente um conflito entre as vontades dos dois poderes.

⁴⁷ Mensagem 119, de 2008, assinada pelo ministro Patrus Ananias, que destacava o papel da IV conferência na elaboração da proposta. Inteiro teor disp. em <Hfile:///Users/usuario/Documents/Conceic%CC%A7a%CC%83o/backup%20pendrive-maria/Poli%CC%81tica%20Assiste%CC%82ncia%20Social/MS%20119-2008%20=-%20PL%203077-2008.pdf> Acesso em 20 de maio de 2014.

ao papel das entidades de assistência social, cuja regulação estava ausente no texto proposto pelo Executivo⁴⁸. Note-se que reivindicações acerca dessa temática não constavam das propostas da IV conferência, o que pode ser um indicador de que as entidades não conseguem articular seus interesses no espaço das conferências, mas conseguem fazê-lo no âmbito do Legislativo. As entidades e instituições privadas entraram na lei do Suas durante a tramitação na Câmara dos Deputados. Lá, também, foram feitas alterações importantes ao texto original.

O PL nº 3.077, de 2008, foi relatado na Câmara pelos deputados Raimundo Gomes de Matos (PSDB-CE), na CSSF; João Dado (PDT-SP), na CFT; e José Genoíno (PT-SP), na CCJC.

A CSSF foi a primeira comissão a examinar o projeto, sendo a que mais diretamente se relaciona com o mérito da proposição. Lá, foram apresentadas 18 emendas⁴⁹, das quais 10 de autoria do deputado Mário Heringer (PDT-MG); sete do deputado Eduardo Barbosa (PSDB-MG) e uma do deputado João Dado.

Os deputados mais atuantes na apresentação de emendas ao projeto têm militância próxima das entidades assistenciais e, alguns deles, participaram das conferências. Eduardo Barbosa participou da II conferência como representante do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (FONSEAS), e integrou a comissão organizadora do encontro, sendo membro do CNAS na condição de representante dos estados. Também participou como expositor da V conferência e, ainda, da VII conferência como presidente nacional da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE). O deputado Raimundo Gomes de Matos participou como convidado desse encontro e como painelistas das VI, VII e VIII conferências, quando exercia na Câmara a presidência da Frente

⁴⁸ Verifique-se, por exemplo, que a Câmara dos Deputados excluiu o inciso IV, do art. 6º, da proposta inicial do Executivo, que previa como dever da entidade vinculada ao Suas “atender, sem exigência de contraprestação e sem qualquer discriminação ou restrição, aos beneficiários abrangidos por esta lei, independentemente do recebimento direito de recursos públicos, respeitada sua capacidade de atendimento”. O dispositivo caiu e foi substituído pelo novo texto do § 3º do mesmo art. “as entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas celebrarão convênios, contratos, acordos ou ajustes com o poder público para a execução, garantido financiamento integral pelo Estado, de serviços, programas, projetos e ações de assistência social, nos limites da capacidade instalada, aos beneficiários abrangidos por esta Lei, observando-se as disponibilidades orçamentárias.”

⁴⁹Íntegra das emendas:
Hhttp://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_emendas.jsessionid=1616C0B713DBA6060CB5C80F25422843.proposicoesWeb1?idProposicao=387873&subst=0H Acesso em 23 de março de 2014.

Parlamentar em Defesa da Assistência Social. O deputado João Dado também esteve presente na VII conferência⁵⁰.

As emendas de Heringer, que não participou de nenhuma das conferências, tinham em resumo, o objetivo de: retirar a menção à matricialidade familiar na prestação do direito assistencial; relacionar renda e acesso a benefícios eventuais; unificar os valores dos benefícios eventuais; dispor sobre responsabilidades administrativas, cíveis e penais, cabíveis quando constatadas irregularidades na concessão do BPC; alterar a composição familiar para o cálculo da renda *per capita*; modificar a regra que trata de exame médico pericial realizado pelo INSS; estabelecer que o órgão gestor de assistência deva garantir as despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil “quando comprovarem estar no exercício de suas atribuições”; e acrescentar a expressão “e outras causas de vulnerabilidade social” com a finalidade de prever o atendimento assistencial não circunscrito a pessoas pobres.

As emendas do deputado Eduardo Barbosa introduziam na lei o conceito de entidades e organizações de assistência; determinavam que as proteções básica e especial pudessem ser também ofertadas pelas entidades assistenciais sem fins lucrativos; asseguravam a participação das entidades no conselho nacional; substituíam a expressão constante no projeto “situação de internado” por “condição de abrigamento em instituições de longa permanência”; vedavam a exclusão do BPC da pessoa com deficiência em razão da participação em oficinas reabilitantes; previam o retorno ao BPC da pessoa com deficiência que tivesse saído para realizar atividades profissionais; tratavam do provimento de serviços assistências a famílias cadastradas nos programas de transferência de renda para retirá-las da “cultura do benefício”; e elevavam de $\frac{1}{4}$ para $\frac{1}{2}$ salário mínimo o valor da renda familiar *per capita* mensal para concessão do BPC.

A emenda de João Dado, por sua vez, propunha alteração de denominações, introdução de conceitos e a retirada de expressões consideradas redundantes pelo autor. Ele ainda propôs um substitutivo que tratava da assistência no âmbito da seguridade social, incluindo ações na área da saúde e da previdência. A extensa emenda foi rejeitada pelo relator.

Ao examinar as outras emendas, o relator decidiu acolher a que se referia às entidades, à mudança nas expressões para atualizar, por exemplo, a que se referia a pessoas com deficiência; a que trazia o detalhamento dos objetivos da assistência

⁵⁰ As informações foram obtidas a partir dos anais das conferências. Não localizamos os registros da III edição e nem foram publicados ainda os da IX.

consignados no art. 2º da Loas; acolheu, ainda, a emenda que garante o pagamento do BPC a pessoas com deficiência que tenham obtido melhora em suas condições física ou cognitivas e, ainda, garante seu imediato retorno ao programa, caso tenha saído para exercer atividade remunerada; e acolheu a elevação na renda *per capita* para o recebimento do BPC de $\frac{1}{4}$ para $\frac{1}{2}$ salário mínimo.

Rejeitou as emendas que tratavam de incluir a expressão “e outras causas vulnerabilidade social”, após o texto vigente “projetos de enfrentamento da pobreza” por considerar impróprio facetar a pobreza justamente no trecho da lei que fala de políticas relacionadas à transferência de renda. Rejeitou também a unificação da prestação de benefícios eventuais por entender que a medida contrariava a autonomia dos entes federativos; também rejeitou mais sanções para situações de ilegalidades no âmbito do BPC por considerar a legislação então em vigor suficiente para tratar o assunto, da mesma forma rejeitou mudar a lei no que se refere ao formato da perícia do INSS; também considerou a atual legislação melhor que a emenda proposta e não acolheu interferência no funcionamento dos conselhos; também rejeitou a emenda que mencionava a “cultura do benefício” por considerar estreito o entendimento sobre o assunto.

Na CFT, o deputado João Dado pediu a rejeição da mudança feita na CSSF no art. 20 da Loas, que elevava de $\frac{1}{4}$ para $\frac{1}{2}$ de salário mínimo a renda *per capita* de elegibilidade para o BPC. Para tanto, utilizou os seguintes argumentos⁵¹:

A proposta de alteração objetiva elevar de $\frac{1}{4}$ para $\frac{1}{2}$ salário mínimo o teto da renda familiar per capita para acesso ao benefício de prestação continuada – BPC - destinado às pessoas portadoras de deficiência ou idosas. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em resposta ao Requerimento de Informação nº 4472/2009, em que solicitamos a estimativa do aumento da despesa decorrente da eventual aprovação do Projeto, a alteração desse teto faria com que o dispêndio, de um total estimado de R\$ 20,2 bilhões para 2010, saltasse para R\$ 46,4 bilhões. Para se ter uma ideia do que tal impacto representa, o BPC atualmente atende 3,3 milhões de pessoas, com um gasto anual de R\$ 20,2 bilhões. Paralelamente, o Bolsa-família atende 12,1 milhões de famílias, com um gasto estimado, para 2010, de R\$ 13 bilhões. Como se percebe, o acréscimo nos gastos com o BPC, no montante informado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - para a ampliação da renda per capita familiar - possibilitaria praticamente triplicar a capacidade de atendimento do Programa Bolsa-família, cuja capilaridade, em termos pessoais e regionais, é reconhecidamente superior ao BPC.

51

[Hhttp://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=777928&filenome=SBT+1+CFT+%3D%3E+PL+3077/2008](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=777928&filenome=SBT+1+CFT+%3D%3E+PL+3077/2008)H Acesso em 23 de março de 2013.

Assim, o projeto acabou sendo aprovado com as emendas acolhidas pelo deputado Raimundo Gomes de Matos, exceto pela elevação de renda *per capita* relacionada ao BPC.

No Senado, o projeto foi processado como sendo o Projeto de Lei da Câmara nº 189, de 2010. Obteve pareceres favoráveis em três comissões, que não lhe acrescentaram nenhuma alteração, evitando novo exame da matéria pela Câmara dos Deputados. O senador Flexa Ribeiro (PSDB-PA) foi o relator na Comissão de Assuntos Econômicos e as senadoras Ana Rita (PT-ES) e Lúcia Vânia (PSDB-GO) foram as reladoras nas comissões de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e de Assuntos Sociais, respectivamente.

A essência do projeto remetido pelo Poder Executivo atribui ao MDS a responsabilidade pela PNAS. Também prevê a gestão compartilhada do Suas, além do cofinanciamento e da cooperação técnica entre os entes federativos. Elege a família como foco de atenção da política e tipifica a ação da assistência, atribuindo-lhe a classificação de “proteção social básica” e “proteção social especial”, cuja prestação é organizada nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), respectivamente.

Todos esses aspectos foram mantidos e, em alguns outros, ampliados pelo Congresso e estão contidos nas deliberações das conferências, ainda que não verbalizados exatamente da mesma maneira.

O Suas representa a organização da prestação do direito assistencial conquistado na Constituição de 1988 e configura

“(...) o capítulo mais recente e também tem se mostrado o mais profícuo na efetivação da assistência como política pública (...), não significando uma mera operativa legal, mas um amplo processo de discussão social cujo resultado coletivo se apresenta na normativa vigente” (NEVES e SANTOS PAULA, 2013: 417).

É o passo necessário para o avanço da assistência como política de direito após a regulamentação conquistada em 1993, por meio da Loas. Tanto na Constituição quanto na Loas estão descritos os princípios e as diretrizes da política. No Suas, essas orientações tomam forma concreta e traçam o desenho dos equipamentos nos quais pode ser exercido o direito ao amparo da assistência, bem como o sistema dá forma concreta aos deveres do Estado na organização dessa prestação.

Consideramos que conferências e Congresso Nacional obtiveram sucesso na busca pela regulamentação do Suas.

Note-se, porém, que a matéria foi aprovada quando o Suas já vinha sendo operado no âmbito do MDS. Regulamentos expedidos pelo ministério e pelo CNAS já davam contornos legais ao sistema. Em outros termos, a aprovação da matéria pelo Congresso referendou a prática em execução. Com isso, não se apresentou divergência entre Congresso, Legislativo e Conferências. A deliberação aprovada, acolhida pela máquina administrativa do Executivo, não encontrou resistência em seu encaminhamento no Legislativo, em que pese a demora tanto no envio do projeto quanto no cumprimento de sua tramitação na Câmara dos Deputados.

No entanto, um aspecto importante concernente à concepção da assistência permanece indefinido: o que trata do conceito dos mínimos sociais a serem garantidos pela assistência.

As conferências se debruçaram sobre o tema sem, no entanto, chegar a delinear uma proposta concreta sobre os componentes desses mínimos. Tampouco existem projetos legislativos que abordem o assunto.

4.3 Financiamento

No que tange à administração de recursos orçamentários, as conferências têm se manifestado majoritariamente contrárias a repasses feitos diretamente para instituições e ao contingenciamento de verbas. Também demandam a destinação para a área assistencial de percentual mínimo do orçamento público.

Esse último tema foi tratado nas conferências da seguinte forma:

I conferência - 1995

Garantir na Reforma Tributária uma ampliação dos recursos orçamentários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para a assistência social, de modo a assegurar uma aplicação mínima de 5% da receita de impostos.

Que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios assegurem, em seus orçamentos, o percentual de 5%, no mínimo, para o financiamento da Política de Assistência social, objetivando a viabilização da Loas.

II conferência - 1997

Destinação de, no mínimo, 5% dos recursos da Seguridade Social para a área da assistência social, conforme PEC que tramita no Congresso Nacional e de 5% dos recursos fiscais dos Estados e dos Municípios para as ações e serviços da área, com gestão dos mesmos através dos Fundos, sob controle dos Conselhos de assistência social.

III conferência - 2001

Impulsionar ampla mobilização e debate sobre a política de assistência social, incluindo a PEC 431/2001, envolvendo todos os setores no sentido de seu aprimoramento, assegurando constitucionalmente o percentual de, no mínimo, 5% do orçamento da seguridade social, para além dos recursos destinados ao BPC, e 5% dos orçamentos dos Estados, dos municípios e do DF.

IV conferência - 2003

Assegurar, a partir de processos mobilizatórios junto à Frente Parlamentar em defesa da Política Pública de Assistência Social, que a partir de 2005 o percentual no orçamento destinado aos Fundos de Assistência da União, Estados, Municípios e Distrito federal, será garantido: a) do Orçamento da Seguridade, no mínimo a destinação de 5%, além dos recursos já destinados ao BPC, com aumento gradativo de 1% ao ano, alcançando o percentual de no mínimo 10% em 2009; b) dos Orçamentos dos estados, municípios e Distrito Federal, a destinação de no mínimo 5% do orçamento geral, alcançando até 2010 no mínimo de 10%.

V conferência - 2005

Fixar percentual de destinação orçamentária, mediante PEC, para assegurar cofinanciamento e corresponsabilidade da assistência com destinação orçamentária nas três esferas governamentais sendo, na União, vinculado ao orçamento da seguridade social e, nas demais esferas de governo, ao orçamento geral garantindo, no mínimo, em curto prazo, 5% e, gradativamente, em médio prazo, 7% e, em longo prazo, 10%, alocados nos respectivos Fundos de Assistência Social, atendendo programas, projetos, serviços e benefícios eventuais estabelecidos pela PNAS, sob pena de responsabilidade fiscal.

VI conferência - 2007

Garantir a aprovação da PEC nr. 431/2001 e aplicá-la em consonância com as deliberações da VI Conferencia Nacional de Assistência Social, garantindo o cofinanciamento com destinação orçamentária nas 3 (três) esferas governamentais, sendo 10% do orçamento da seguridade social da União e nas demais esferas de governo, no mínimo 5% do orçamento geral em serviços socioassistenciais, sendo 4% em 2008, 5% em 2009, 7% em 2010, 9% em 2011 e 10% em 2012, definindo que 40% do orçamento estadual seja para cofinanciamento direto para os municípios.

VII conferência - 2009

Desencadear mobilização e exigir do Congresso Nacional a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional - PEC 431/01, que trata da destinação de percentual mínimo de recursos orçamentários, excluindo os recursos do BPC e transferência de renda, para o financiamento da política de assistência.

Fixar percentual de destinação orçamentária, nas 03 esferas de governo, mediante aprovação da PEC 431/01, para assegurar cofinanciamento da assistência social: a) dos serviços socioassistenciais; b) para a implementação da NOB/RH/SUAS; c) no custeio das despesas previstas para os Conselhos de Assistência social; d) em campanhas educativas que garantam a lei de acessibilidade, em respeito ao previsto no Decálogo dos Direitos Socioassistenciais, excluindo, para essa definição, os recursos destinados ao BPC e às transferências de renda.

VIII conferência - 2011

Promover articulação e mobilização para aprovar a Proposta de Emenda Constitucional nº 431/2001, que determina percentual mínimo de destinação orçamentária para a assistência nas três esferas de governo e no Distrito Federal, e buscar mecanismos que tornem obrigatório o repasse fundo a fundo entre os entes federados, priorizando o cofinanciamento dos serviços.

Entre as deliberações aprovadas atinentes ao financiamento, destaca-se a regularidade com que é reivindicada a vinculação de percentual mínimo de recursos orçamentários para sustentar as políticas da assistência social. O assunto esteve presente em oito das nove edições das conferências nacionais.

Em 2001, o deputado Eduardo Barbosa apresentou proposta de emenda à Constituição que apresentava o seguinte conteúdo:

Artigo único. O art. 204 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 1º e 2º:

"Art. 204

§ 1º São destinados cinco por cento dos recursos de que trata o art. 195 para custeio da Assistência social.

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem reservar cinco por cento de seus orçamentos para o custeio da assistência social"

Na proposição, o autor enumera as razões para que a assistência possa contar com recursos estáveis e verbaliza posições adotadas pelas conferências, como a crítica a ações desenvolvidas pelo Comunidade Solidária, que desconhecia o papel da assistência como política garantidora de direitos sociais. Em vez disso, o programa preconizava ações que ativavam a prática da benemerência, da filantropia, mais uma vez desconsiderando as pessoas de baixa renda como sujeitos diante do Estado.

Argumentando em favor da proposição⁵², o autor cita expressamente as deliberações aprovadas nos encontros:

⁵² Disp. em H<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD31OUT2001.pdf#page=38>H acesso em 23 de maio de 2013.

A questão dos recursos representa o entrave principal para a Assistência Social, tendo sido objeto das discussões da I Conferência Nacional da Assistência Social, realizada em 1995, quando se chegou ao consenso da necessidade de fixação do quantitativo de 5% dos recursos do Orçamento da Seguridade Social para essa rubrica. Novamente, na II Conferência, ocorrida em 1997, foram unânimes as vozes no sentido da sensibilização do Congresso Nacional para a aprovação, no bojo da Reforma da Previdência Social, da consignação de 5% dos recursos desse orçamento para a Assistência Social, tendo restado frustrada a expectativa, na promulgação da Emenda Constitucional nº 20, de 1998.

O deputado demonstra que, sem esses recursos, a assistência ficaria restrita ao pagamento do BPC, numa configuração pouco abrangente diante dos preceitos constitucionais para a política.

A proposta foi subscrita por 189 deputados⁵³, integrantes de 14 diferentes partidos, que abrangiam desde o PFL até o PT, e acolhida tanto pela CCJC quanto pela Comissão Especial criada para examinar o assunto, que ofereceu emenda ao texto, sem, no entanto, alterar a essência da proposição. No decorrer de sua tramitação, foram realizadas audiências públicas que ouviram a proposição ser defendida, entre outros por:

- Ivanete Boschetti, professora da Universidade de Brasília;
- Valdete de Barros Martins, então Presidenta do Conselho Nacional de Assistência Social;
- Ricardo Manoel dos Santos Henriques, então Secretário Executivo do Ministério da Assistência Social;
- João Leite, que era o Presidente do Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência (Fonseas);
- Tania Garib, que presidia o Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência (Congemas).
- Lea Braga, então Presidenta do Conselho Federal de Serviço Social.

Em diferentes medidas, tanto os deputados e as deputadas envolvidos na discussão, quanto os especialistas que participaram das audiências públicas se manifestaram favoráveis à aprovação da PEC.

⁵³ Eram necessárias 171 assinaturas, de acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Um terço da composição da Casa, que é a exigência para apresentação de propostas de emenda constitucional.

A professora Ivanete Boschetti, durante audiência realizada no dia 13 de novembro de 2003⁵⁴, declarou que a vinculação de recursos seria benéfica para a assistência, mas opinou que o texto da PEC necessitaria de atualizações para, de fato, cumprir seu propósito de alavancar recursos para a área. Boschetti se referia à baixa utilidade prática da proposta, caso não fossem excluídos do percentual de recursos aqueles devidos tanto ao PBF quanto ao BPC. Os dois juntos respondem, em 2014, por 87,5% do orçamento total da assistência. O valor destinado ao BPC, contabilizado no programa orçamentário de número 2037, denominado *Fortalecimento do Suas*, corresponde a R\$15,8 bilhões para o BPC da pessoa idosa e R\$18,7 bilhões para o BPC da pessoa com deficiência, totalizando R\$34,5 bilhões. Deduzindo-se essa quantia dos R\$39,4 bilhões destinados ao Suas, restam R\$8,5 bilhões para financiar os serviços da assistência, o que significa um valor médio municipal de R\$127 mil mensais para o custeio das ações alusivas ao sistema.

Tabela 2: Lei Orçamentária 2014 – Função Assistência Social (valores em R\$1,00)

Programa (Cod/Desc)	PL	Ciclo Setorial	Ciclo Geral	Autografo
2019 - BOLSA FAMÍLIA	25.294.890.000	25.294.890.000	25.294.890.000	25.294.890.000
2029 - DESENVOLVIMENTO REGIONAL, TERRITORIAL SUSTENTÁVEL E ECONOMIA SOLIDÁRIA	245.000.000	20.000.000	20.000.000	20.000.000
2030 - EDUCAÇÃO BÁSICA	448.400.000	673.400.000	673.400.000	673.400.000
2037 - FORTALECIMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)	39.263.488.350	39.375.751.350	39.415.751.350	39.415.751.350
2062 - PROMOÇÃO DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	30.000.000	30.000.000	7.000.000	7.000.000
2063 - PROMOÇÃO DOS DIREITOS DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	16.900.000	16.900.000	6.760.000	6.760.000
2069 - SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	2.517.255.222	2.519.455.222	2.519.455.222	2.519.455.222
2122 - PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	279.086.956	279.086.956	279.086.956	279.086.956
TOTAL	68.095.020.528	68.209.483.528	68.216.343.528	68.216.343.528

Fonte: Siga Brasil⁵⁵

Desse modo, considerando-se os valores totais alocados em 2014 na função assistência social, R\$68,2 bilhões, ante os valores totais do orçamento da seguridade, R\$643,9 bilhões, verificamos que os recursos destinados à área, englobando-se todas as políticas geridas pelo MDS, correspondem a 10,5% das despesas previstas no orçamento da seguridade.

⁵⁴ Íntegra disp. em <http://www.camara.gov.br/Internet/comissao/index/esp/pec43101nt131103.pdf> Acesso em 23 de maio de 2014.

⁵⁵ Disp. (H<http://www8a.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=3998935>) Acesso em 4 de junho de 2014.

Assim, os valores definidos tanto na PEC quanto nas deliberações das conferências seriam inferiores aos já praticados, caso a vinculação incluísse a totalidade das ações alocadas na função assistência social.

No entanto, deduzidas as verbas destinadas ao pagamento do Bolsa Família e do BPC, os recursos da assistência corresponderiam a 1,3% do orçamento da seguridade social. E, aí, a vinculação dos 5% representaria um significativo ganho para a área. Mas somente nesse caso é que haveria vantagem, pois se fossem deduzidos apenas os valores relativos ao Bolsa Família, a função assistência ainda corresponderia a quase 7% do orçamento da seguridade, em função da magnitude das verbas destinadas ao BPC.

No entanto, conceitualmente a exclusão do BPC significaria, também, localizar o programa fora da abrangência assistencial, o que seria bastante contraditório com as definições constitucionais alusivas à área, que nomeia o BPC entre os objetivos da política (art. 203, inciso V).

Apesar de o delineamento dos recursos a serem vinculados exigir aperfeiçoamento, a definição desse percentual se reveste de importância central numa área em que a continuidade das ações é imprescindível. Assim, não se pode desconsiderar a necessidade de que as ações em andamento não sofram interrupções, o que deixaria desprotegida uma população que já se encontra em um limite inaceitável de convivência com situações de precariedade. A preocupação aqui é, evidentemente, a de manter a regularidade dos programas, livrando-os das incertezas do remanejamento de recursos ao alvitre dos interesses conjunturais dos governantes. De fato, não se trata de uma apreensão infundada, pois os direitos da assistência social, embora organizados legalmente pelo Suas, podem ser fragilizados em função de visões políticas retrógradas, que insistam em manter a assistência no campo da filantropia e, por meio da indigência orçamentária, minem as garantias constituídas e o sistema de gestão arduamente conquistado.

Nesse campo, há que se destacar o fato de os valores aplicados no PBF não passarem pelo FNAS, situação que fragiliza o papel do controle social exercido pelos conselhos, dada a sua magnitude no orçamento total do MDS. Tal situação reduz a importância do FNAS no suprimento das demandas relacionadas à assistência social. Assim, embora a VII conferência tenha reivindicado que os recursos de todos os programas de assistência social, incluindo os de transferência de renda, passassem pelo FNAS, no orçamento de 2012, elaborado após a aprovação do Suas, o Fundo respondia por 55% dos recursos administrados pelo MDS. A diferença se deve, majoritariamente ao fato de o Bolsa Família corresponder a cerca de 40% dos recursos totais alocados na função orçamentária

correspondente à assistência social.⁵⁶ Pode-se inferir, por outro lado, que o FNAS conseguiu reunir a maior parte dos programas destinados à assistência social, exceto pelo Bolsa Família. Se esse aspecto faz diferença no que se refere à magnitude dos gastos, não é importante quanto à gestão em si, uma vez que também se pode afirmar que o financiamento de mais de 90% dos programas de assistência passa pelo FNAS. E esse caminho fortalece o acompanhamento e fiscalização dos mecanismos de controle democráticos.

Agora, a dificuldade orçamentária enfrentada pela assistência é semelhante à de outras políticas sociais e se deve às disputas que ocorrem pelas verbas depositadas no fundo público. Estudiosos do financiamento para as políticas sociais, Salvador (2012) mostra que, no período de 2000 a 2009, o fundo público transferiu o equivalente a 45% do Produto Interno Bruto (PIB) de 2009 para o capital financeiro. De acordo com o Instituto de Estudos Socioeconômicos (2010), com esses recursos seria possível custear o PBF durante 108 anos (mantido fixo o valor do benefício do programa de 2009). Ou, ainda, seria possível o governo federal custear a educação durante 40 anos, se mantido o mesmo valor gasto em 2009. (SALVADOR, 2012: 8)

São escolhas políticas que traduzem interesses econômicos associados à necessidade de refinanciamento do Estado, à atração de capital estrangeiro e a dogmas relacionados à avaliação do País por agências de classificação que apontam seus eventuais riscos financeiros.

O fato é que a interferência democrática participativa no sentido de expandir o alcance das políticas sociais encontra limitante de peso ao se defrontar com a necessidade de alocação de mais recursos orçamentários para suas reivindicações.

Tal constatação adquire ainda mais peso quando se constata a regressividade do sistema tributário, que onera brutalmente a classe trabalhadora, enquanto favorece o capital: “o orçamento é financiado pelos pobres via impostos sobre o salário e por meio de tributos indiretos, sendo apropriado pelos mais ricos, via transferência de recursos para o mercado financeiro e acumulação de capital” (SALVADOR, 2012:10).

Nesse ambiente hostil, as políticas sociais buscam resistir e tratam de se fortalecer à luz do amparo institucional obtido a partir de 1988, por meio da Constituição e dos regulamentos dos direitos ali assegurados. E é nesse contexto que está a luta pela vinculação de recursos.

⁵⁶ Dados obtidos no SIGA/Senado <http://www8a.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=1007820> acesso em 25 de fevereiro de 2012.

A PEC, embora também se encontre pronta para votação, não tem perspectiva de entrar em pauta. É assunto que, embora tratado nas conferências e admitido em iniciativa legislativa, não obteve o apoio do Executivo, sempre a combater a esse tipo de medida, como bem demonstra o veto aposto ao projeto que tratava do Suas (o PLC nº 189, de 2011), origem da Lei nº 12.435, do mesmo ano. O projeto trazia a determinação de que o montante total dos recursos destinados ao apoio técnico e financeiro à gestão descentralizada do Sistema corresponderia a 10% (dez por cento) da previsão orçamentária total relativa ao cofinanciamento federal das proteções social básica e especial, devendo o Poder Executivo fixar os limites e os parâmetros mínimos para a transferência de recursos para cada ente federado.

Entendemos que a medida operava no mesmo sentido da PEC, ou seja, na direção de garantir a destinação de recursos e de indicar que o mesmo procedimento deveria ser introduzido pelos estados e municípios, evitando que os entes federados se desobrigassem de também investir na prestação dos direitos assistenciais. No veto que após ao projeto, a presidenta Dilma Rousseff argumentou que a medida contrariava o interesse público e que o Ministério da Fazenda teria emitido a seguinte opinião sobre a matéria:

A fixação de percentual específico destinado ao apoio à gestão dos serviços, programas, ações e projetos de assistência social prejudica a implementação do Índice de Gestão Descentralizada, que tem por objetivo incentivar a aplicação eficiente dos recursos, conforme o desempenho de cada ente federado⁵⁷.

Como se vê, sem o engajamento do Executivo na matéria, não há meios de a assistência social obter sucesso na tramitação de projetos legislativos que expandam o financiamento de suas ações ainda que correspondam à vontade das conferências.

⁵⁷ [Hhttp://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Msg/VEP-239.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Msg/VEP-239.htm) Acesso em 20/05/2014

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação buscou responder à questão sobre o papel das conferências na construção da assistência social como política de direitos da cidadania. Adotou-se, aqui, o ponto de vista de que, para alcançar esse objetivo, seria necessário que as deliberações aprovadas nos encontros conseguissem adquirir o status de norma jurídica, pois converter as práticas da assistência em lei federal com suporte nas diretrizes constitucionais é importante para afastar a política dos improvisos benemerentes e do clientelismo. Isso porque, se suas garantias e suas práticas constarem em leis, tornam-se juridicamente exigíveis, e pelo menos teoricamente, protegem-se das oscilações conjunturais associadas a programas de governos, uma vez que adquirem a estabilidade do ponto de vista da legalidade.

Diante disso, analisou-se a relação entre deliberações aprovadas nas conferências e proposições apresentadas no Congresso Nacional, pois para se tornar lei, a medida deve ser aprovada pelo Legislativo. Havia a alternativa de se examinar as normas infralegais, que também compõem o arcabouço legal. Optou-se, no entanto, pela comparação com as normas aprovadas no Legislativo federal. Para tanto, levou-se em conta dois aspectos principais: 1) os projetos aprovados no Legislativo podem ser convertidos em lei, uma norma mais estável que aquelas emitidas pelo Executivo; e 2) o Legislativo e as conferências guardam relação de afinidade, pois são institutos representativos cujos poderes, em tese, carregam a pluralidade social que os sustenta. Quer dizer, é possível a participação, no mesmo espaço, de defensores de projetos políticos opostos, e, ainda assim, com equivalentes possibilidades de atuação.

As mais de 600 deliberações já aprovadas nas nove conferências da assistência indicaram um caminho de análise: verificar o encaminhamento de suas propostas sobre o BPC; sobre a organização de sua gestão; e sobre seu financiamento. Constatou-se que essas três referências apontam se as propostas, de fato, configuram a assistência como política de direitos e mostram se elas conseguem prosperar no Legislativo de modo a serem convertidas em lei. Ademais, os três assuntos estão entre aqueles mais constantemente discutidos nos encontros.

Quadro 7: Relação Projeto-Conferência

Projeto	Origem	Conferência	Conteúdo	Relação	Situação
PL 3.055/1997	Senado	I,II,IV,V VI e VIII	Ampliar BPC	Omitida	Não votado
PL 3.077/2008	Executivo	IV e V	Instituir o Suas	Declarada	Lei 12.435/2011
PEC 431/2001	Câmara	I,II,III,IV,V, VI,VII e VIII	Vincular recursos	Declarada	Não votado

Elaboração própria

Dessas referências, como se vê no quadro anterior, obteve-se a associação entre projeto e deliberações que abarcam três diferentes situações: 1) projeto e deliberação com conteúdos semelhantes, mas sem relação explícita quanto à origem, pois as conferências não são sequer mencionadas pelos autores, e que não lograram se converter em lei; 2) projeto e deliberação coincidentes, relacionadas quanto à origem da proposição, pois há referência explícita à conferência, e que conseguiu ser convertido em lei; e, por fim, 3) projeto e deliberação coincidentes, cujo conteúdo é associado explicitamente às conferências como origem, mas que não conseguiu se transformar em lei. Ressalte-se, ainda, que os três projetos selecionados tiveram origem: 1) no Senado; 2) no Executivo; e 3) na Câmara dos Deputados, sendo que somente o proposto pelo Executivo chegou a ser convertido em lei.

No que tange ao BPC, as deliberações ampliavam a proteção, tornando os critérios de acesso menos restritivos que os atuais, com a finalidade de que mais pessoas pudessem ser alcançadas por ele. No Congresso, projetos semelhantes tramitaram e ainda tramitam sem nenhuma perspectiva de serem aprovados, apesar de um deles, o mencionado PL 3.077/2008 já se encontrar desde 2005 pronto para votação em Plenário.

O que se verificou é que, apesar de as matérias legislativas guardarem identidade com o conteúdo defendido nas conferências, não conseguiram alcançar aprovação, e, portanto, não se converteram em lei, nem foram adotadas pelo Executivo. Sendo assim, pode-se inferir que as deliberações alusivas ao BPC, no que tange à alteração da renda, embora tendo atuado no sentido de ampliar a cobertura assistencial, não conseguiram atingir seu objetivo.

É que a aprovação de projetos dessa natureza enfrenta constrangimentos de ordens diversas. Muitas vezes são apresentados pelos deputados com a finalidade de demonstrar uma posição política diante de uma parte do eleitorado, ou, ainda, diante de um grupo organizado. Não significa, portanto, uma causa que será defendida com todo empenho,

ainda mais necessário quando se trata de projetos na contramão das práticas que marcam historicamente as relações entre os poderes constituídos e as classes despossuídas.

Ademais, as deliberações, assim como os projetos, percorrem estrada dominada por um jogo de interesses que, muitas vezes, exclui ou toma como irrelevante o ganho social contido nas medidas propostas, pois, conforme afirmam Yazbek e Santos Paula (2013: 35):

A história e a definição da gestão pública não se dissociam do processo relacional e conflitante que se estabelece na sociedade de classes afetada a permanente disputa de interesses. No Brasil, além do modo particular em que nossas classes sociais foram constituídas, somam-se a esse processo as inflexões legadas pelo nosso passado colonial que mesmo após a fundação da República mantém os traços de indistinção entre o público e o privado, marcando a história da gestão pública brasileira com os traços do patrimonialismo, do clientelismo, do coronelismo, do mandonismo local, dentre outras mazelas.

Assim, projetos que tratam da alocação de recursos orçamentários em programas destinados à população mais pobre são rotineiramente taxados de perdulários, sinônimos de gastos infrutíferos, enquanto, por outro lado, os recursos aplicados em negócios de interesse do capital, ainda que improdutivos, são vistos como investimentos imprescindíveis para o crescimento econômico do País.

Salvador (2012: 8) mostra, por exemplo, que, em 2012, mais de R\$ 365 bilhões dos recursos orçamentários disponíveis foram destinados ao pagamento de juros, sendo apropriados em grande parte pela especulação no mercado financeiro. O valor correspondeu a aproximadamente $\frac{1}{4}$ de toda a verba orçamentária brasileira daquele ano. No mesmo período, os recursos destinados ao MDS para fazer frente a despesas com o BPC e o PBF, além dos serviços assistenciais, não ultrapassaram os R\$55 bilhões.

Os números ilustram, portanto, a pressão do capital financeiro sobre o orçamento público, o que torna complicada a discussão sobre se há ou não verbas para o financiamento de políticas sociais, ou para arcar com a ampliação delas, como propõem as deliberações das conferências.

Para levar adiante as conquistas dos direitos positivados, obtidos por meio da participação da sociedade civil, mais participação social é requerida. E é nessa trilha que se organizam as conferências da assistência social.

Elas partem dos avanços inéditos na história brasileira possibilitados pela Constituição de 1988, com destaque para a seguridade social. Ali foram estabelecidos

direitos sociais, civis e políticos, vinculando o Estado e a sociedade ao dever de garantir sua efetivação.

Em seguida ao período constituinte, deu-se início à regulamentação da seguridade, nem sempre com a urgência que os direitos sociais exigem. O fato é que foram promulgadas em 1990, 1991 e, em 1993, as legislações norteadoras da atuação do Estado na saúde, previdência e assistência, respectivamente. Todas as legislações instituíram órgãos colegiados, sob a forma de conselhos, com papel determinante na elaboração e no acompanhamento da política de seguridade social.

Pelo menos no âmbito formal, a assistência deixava de ser o “parente pobre” das demais políticas sociais para concluir sua “travessia no deserto” (BOSCHETTI, 2008: VII-IX).

Na saída do deserto, entretanto, a assistência se deparou com as limitações impostas pelo neoliberalismo às políticas sociais, que atacam a concepção universal de seu atendimento, bem como se opõem à concepção de que o Estado deve ser o garantidor e prestador dos direitos sociais prioritariamente. E esse aspecto é especialmente deletério para a assistência que vem tentando se impor como política pública na luta contra um passado em que as suas práticas estavam associadas ao voluntarismo filantrópico privado.

A participação pode ser enfraquecida como remédio para combater os percalços que se apresentam no caminho da política de assistência vinculada a direitos da cidadania, tendo em vista que o neoliberalismo também tem suas ideias próprias sobre participação social. Nesse projeto, a ação de movimentos sociais é confundida com a de organizações de caráter privado, dando a essas últimas o condão de representantes da sociedade civil até mesmo nos institutos criados justamente para democratizar a formulação de políticas, como os conselhos. E o que resulta desse embate entre os projetos políticos que disputam a hegemonia nos arranjos participativos é resumido por Neves (2008:21):

Se durante os anos 80 tinha caráter mais reivindicativo no controle social sobre o Estado junto aos movimentos sociais urbanos, nos anos 90, é deslocada, em virtude da confluência dos projetos e do enfrentamento em diferentes culturas políticas, que vão desenhando novo tipo de participação, a qual é despolitizada pelo projeto neoliberal.

Percebe-se a ironia no crescimento de um projeto político com tal conformação justamente quando a assistência social conquistava a definição entre seus objetivos da universalidade da cobertura e do atendimento; da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; da irredutibilidade do valor dos benefícios; da equidade

na forma de participação no custeio; da diversidade da base de financiamento; e, especialmente, do caráter democrático e descentralizado da administração (art. 194 até art. 204 da Constituição).

É que logo após o entusiasmo participativo que ensejou a expansão dos direitos sociais, seguiu-se o anticlímax do governo Fernando Collor, eleito no primeiro pleito com participação direta para a presidência da República desde a ditadura civil e militar instaurada em 1964. Efetivando uma espécie de veto dos setores mais conservadores às conquistas obtidas na Constituição de 1988, o novo presidente logo adotou medidas de cunho neoliberal, marcadas pela redução do Estado e restrição aos direitos sociais.

Para a área social, sobretudo para a política de assistência social, que já contava com nomeação Constitucional, esse período foi especialmente desastroso, pois agudizou a indefinição de seus campos constitutivos (campo teórico, político e operacional); deslocou responsabilidades estatais para a “sociedade civil”; agravou a *questão social*; aprofundou a crise da seguridade social pública; desprofissionalizou os quadros de trabalhadores sociais com o apelo ao solidarismo e ao voluntarismo; incorporou metodologias dominantes no mercado à administração pública como a mensuração de resultados pelos marcos da eficiência, eficácia e efetividade; reviu os marcos legais de entidades sociais e socioassistenciais na lógica do chamado *Terceiro Setor*; sucateou as organizações e entidades de assistência social estatais; desvirtuou o controle social das políticas públicas; incentivou a precarização da gestão do trabalho com o estabelecimento de vínculos e condições precárias de trabalho (voluntariado, terceirização, privatização, etc.) dentre outros aspectos (YAZBEC e SANTOS PAULA, 2013: 40-41).

E é esse modelo de política social que vai balizar as práticas públicas desde então, com diferentes nuances, que devem ser reconhecidas, pois durante os governos do PT, no plano federal, houve, de fato, crescimento de investimentos na área social comparativamente aos governos anteriores.

Apesar de hegemônico, o projeto político neoliberal não é monolítico e está sujeito a avanços e recuos, os quais dependem, em grande medida, da organização dos movimentos sociais interessados em fazer valer os direitos conquistados. As disputas em torno dele ocorrem tanto dentro quanto fora do governo. Significa que as conferências podem até conseguir implantar as deliberações pelas quais se empenham, como exemplifica a aprovação do Suas, mas também sofrem os constrangimentos de não realizarem seus propósitos por não reunirem forças capazes de fazer com que eles sejam acolhidos em sua inteireza. Isso a despeito de se realizarem como espaços autônomos de participação representativa dos anseios mais legítimos ligados à política.

A apresentação de projetos de lei com idêntica finalidade à das aprovadas pelas conferências mostra, ainda, que não há conflito entre os espaços representativos materializados tanto pelas conferências quanto pelo Legislativo. No entanto, como se constatou, essa confluência representativa e até mesmo a interação entre elas não bastam para que a deliberação, na forma de proposição legislativa, seja realmente convertida em lei.

Das três situações que analisamos, a única deliberação transformada em lei foi a que tratava da criação do Suas. Não por coincidência a matéria foi proposta pelo Executivo e já vinha sendo implantada na prática quando se decidiu por introduzi-la no regramento jurídico do País. Em outras palavras, a medida: 1) foi proposta na conferência; 2) colocada em prática pela administração sob a forma de medidas infralegais; 3) depois de implementada, foi tema de proposição enviada pelo Executivo ao Legislativo; e, enfim, 4) pode ser convertida em lei.

Como se trata de matéria que obteve amplo apoio na esfera governamental, podemos afirmar que a hipótese deste trabalho foi confirmada: a de que as deliberações que logram se afirmar juridicamente são aquelas que se coadunam com o projeto político do Executivo.

Tal situação não se restringe ao relacionamento das conferências da assistência com os poderes Executivo e Legislativo. É ampla a literatura⁵⁸ que trata da influência do Executivo sobre a pauta parlamentar, e que aponta a interdependência entre a pauta do Congresso e a agenda de interesse do Executivo.

Pesquisas como a conduzida por Diniz (2005:342) mostram que o fato de um projeto começar a tramitar no Congresso não significa necessariamente que seu autor esteja comprometido com a aprovação da matéria. Muitas vezes, a iniciativa tem a finalidade de dar uma resposta a grupos de pressão da sociedade civil ou a de dar ao seu autor – no Congresso ou no Executivo – a imagem de comprometimento com o assunto. Também há a circunstância em que a proposição é apresentada e, em função de mudanças conjunturais, perde sua centralidade na discussão. Esse caso pode ter ocorrido com o projeto de ampliação do BPC proposto pelo PT, quando este estava na oposição e, depois, engavetado quando o partido assumiu o governo.

⁵⁸ Ver, por exemplo, FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas Editora. Os autores mostram a preponderância do Executivo sobre a pauta do Legislativo, a partir de pesquisa que mostra a taxa de sucesso das proposições de interesse do Executivo ou por ele iniciadas em detrimento daquela gerada no próprio parlamento.

Note-se que as premissas citadas relacionadas aos projetos legislativos também podem ser aplicadas às deliberações das conferências. É possível que nem todos os assuntos aprovados consigam reunir aprovação dos segmentos envolvidos na política, a ponto de gerar pressão suficiente para que o assunto seja adotado na prática. Da mesma maneira, não se pode descartar a possibilidade de que mudanças conjunturais arrefeçam a medida buscada, como, por exemplo, mudanças nas destinações orçamentárias que, contabilmente, podem representar o rebaixamento da vinculação de 5% buscada pelas conferências e formatada na proposta de emenda à Constituição. Isso não significa que seja desnecessário ampliar o orçamento para financiar o Suas, mas aponta para a conveniência de que a medida seja mais bem definida, o que não garantiria sua aprovação, mas delinearía melhor um objetivo pelo qual valeria a pena se mobilizar.

O fato é que a organização da assistência social construída nas conferências procura inaugurar uma nova perspectiva para a política, que, ombreada com a previdência e a saúde, converteu-se em política pública, distanciando-se do caráter benemérito e particularista que marcaram sua história. Essa nova conformação dá a medida do desafio para o setor, que reclama o desmanche de séculos de prática assistencialista, e de desvirtuamento de suas ações que atingiram até o prestígio semântico da palavra assistência, sempre associada, negativamente, ao assistencialismo, a práticas de tutelas clientelistas, de acomodação e descontinuidade (SPOSATI, 2009:13-28).

A assistência também traz para a prática participativa o desafio de constituir política social capaz de atuar em conjunto com as demais áreas, sem adotar para si o papel de resolver todas as mazelas sociais, mas ocupando um lugar de protagonismo, distante da subordinação e da simples perspectiva subsidiária.

Assim, resta concluir que as conferências, em si, contribuem, de fato, para a formulação da assistência social como política pública vinculada a direitos da cidadania. A evidência para tal afirmativa pode ser colhida nas deliberações marcadas por preocupações com a garantia da universalidade de acesso à política; com proposituras que dão ao Estado presença central na oferta dos serviços, benefícios, ações e programas, bem como no financiamento; na perspectiva transversal adotada nos encontros; no reconhecimento de que os problemas sociais enfrentados pela assistência tanto são frutos de políticas adotadas em outras áreas, principalmente, na área econômica, quanto não poderão ser resolvidos apenas pela atuação da assistência, por melhor que esta possa ser.

Os encontros demonstram, também, a resistência das conferências às iniciativas governamentais de organizar o amparo social por meio de programas assistencialistas,

pouco sintonizados com o disposto na Loas, e que atuam no esvaziamento da prestação dos direitos assistenciais como garantias cidadãs ao reproduzirem, sob viés estatal, a mesma prática clientelista tão presente na história da assistência social. Por isso mesmo logo se opuseram a programas como o Comunidade Solidária e exigiram mudanças no Bolsa Família.

Ainda assim, o que se percebe é que as deliberações das conferências, num modelo que não se distancia das demais proposições legislativas, apenas logram se converter em lei quando as medidas contidas em suas propostas não desafiam o programa de governo vigente.

No entanto, pode-se constatar que esses encontros informam o Poder Executivo acerca da concepção mais avançada da política porque conhecem a realidade a ser enfrentada. As propostas somente são acolhidas quando se coadunam com o projeto político hegemônico no Poder Executivo. Uma das explicações para tanto está no próprio modelo representativo dos encontros, marcado também pela dependência da vontade do Poder Executivo, responsável que é pelo provimento das condições necessárias para a realização das conferências.

Não se pode conceber, no entanto, uma política de assistência social avançada sem a efetiva participação da sociedade civil, conforme estabelecido na Constituição. Ademais, deve-se reconhecer que mesmo a proposta acolhida e transformada em norma legal, no caso aqui estudado, o Suas, precisa disputar seu espaço entre as prioridades administrativas e orçamentárias, a fim de ser posta em prática. As razões para essa distância entre o direito garantido formalmente pelo Estado e a fruição deles dependem, entre outros fatores, da legitimação do caráter participativo dessas instâncias. Portanto, dependem também de as conferências conquistarem o reconhecimento de sua capacidade de conceber a política, propor normas, orientar sua aplicação e fiscalizar sua prática, de modo representativo.

O fortalecimento da assistência social como política de direitos passa pela normatização legal de suas práticas, pois dá aos programas e ações da assistência o caráter de direito juridicamente exigível, afastando-se de planos conjunturais de governo. A formulação desses normativos, bem como dos programas e das ações sofre influência das forças que atuam para fazer prevalecer seus projetos políticos. O espaço público das conferências constitui uma das esferas nas quais se dá essa disputa.

Tal fortalecimento passa, ainda, pela definição de um modelo participativo comprometido com a assistência social como política pública de responsabilidade do Estado, assim como pelo aprimoramento da capacidade de esses espaços conceberem a política que desejam alcançar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca N. e KECK Margaret E. Representando a Diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. Em: *CADERNO CRH*, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, Jan./Abr. 2006.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão. *Revista de Ciências Sociais*, vol. 31, nº 1, 1988. IUPERJ, Rio de Janeiro.

ALMEIDA, C. e TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social & Sociedade*. n. 109, p. 68-02, jan./mar. 2012.

ANDRADE, Ilza. A gestão participativa das políticas públicas: o desafio para os municípios do Nordeste. *Cadernos Adenauer*, v. 3, n. 5, p. 51-6, 2002.

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. Em RICO, Elizabeth. *Avaliação de Políticas: uma questão em debate*. São Paulo, Cortez Editora & IEE/PUC/SP, 1998, p. 29-39.

AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antonio Octávio. *Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Fund. Konrad Adenauer Stiftung e Editora UNESP, 2002.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.43-64.

_____. Conferências Nacionais: Ampliando e Redefinindo os Padrões de Participação Social no Brasil. *Texto para discussão 1739*, Ipea, Rio de Janeiro, 2012.

_____. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

AVRITZER, Leonardo e SOUZA, Clóvis H. L. de (orgs). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: Ipea, 2013.

AVRITZER, L. e NAVARRO. Z. (orgs). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

BAILYN, Bernard. Duas revoluções. Em: *Democracia*. DARNTON, R. DUHAMEL (orgs.). Rio de Janeiro: Record, 2001.

BASTOS, H. e ARAÚJO. A. de F. B. (orgs.). *Teoria e Prática da Crítica Literária Dialética*. Brasília: Editora UnB, 2011.

BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade Social e Trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e Assistência Social no Brasil*. Brasília: Letras Livres: Editora UnB, 2008.

_____. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: *Serviço Social, Direitos e Competências Profissionais*. Brasília, CFESS/ABEPSS, 2009 (p. 575-592).

_____. As forças de apoio e de oposição à primeira proposta de regulamentação da Assistência Social. *Cadernos do Ceam*, Brasília, v.11, p.13-62, 2002.

BIDARRA, Zelimar Soares. Conselhos gestores de políticas públicas: uma reflexão sobre os desafios para a construção dos espaços públicos. *Serviço Social & Sociedade*, v. 27, n. 88, p. 41-58, nov. 2006.

BONFANTE, P. S. e VIEIRA, R.S. Considerações sobre o regime jurídicos dos conselhos gestores e de direitos no Brasil. In: CUSTÓDIO, A.; VIEIRA, R. [et al] (orgs.). *Estado, política e direito: políticas públicas e direitos sociais*. Criciúma: Unesc, 2011.

CARVALHO, M. C e TEIXEIRA, A. C. C. (orgs). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.

COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e modernidade. In: *Revista Praia Vermelha*, n. 1. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

_____. *Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios*. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. *Gramsci e a sociedade civil*, 2002. Disponível em: <http://www.gramsci.org/>. Acesso em: 20 set. 2012.

DAGNINO, Evelina. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In: GRIMSON, Alejandro (comp.). *La cultura en las crisis latino-americanas*. Buenos Aires: Clacso, 2004. Disponível em <http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/clacso/gt/20100918091218/10dagnino.pdf>. Acesso 05 de fevereiro de 2013.

DUARTE, C. O papel dos conselhos gestores na efetivação das políticas públicas. *Revista Brasileira de Direito Municipal*, v. 9, n. 30, out./dez., p. 85-95, 2008.

DUHAMEL, Olivier. As eleições. Em: Darnton, R. e Duhamel, O. (orgs) *Democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FALEIROS, Vicente de Paula. *O que é Política Social*. São Paulo: Brasiliense, 2004. – (Coleção Primeiros Passos, 168).

FERRARI, A. T. *Metodologia da pesquisa científica*. São Paulo: McGrawhill, 1982.

FERRAZ, A. T. R. *Impactos da experiência conselheira sobre as atividades políticas e organizativas dos movimentos sociais na saúde*. Campinas, São Paulo: [s.n.], 2005. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Orientadora: Evelina Dagnino.

_____. Cenários da participação política no Brasil: os conselhos gestores de políticas públicas. *Serviço Social & Sociedade*, v. 27, n. 88, p. 59-74, nov. 2006.

FREIRE, Paulo. “A construção de uma nova cultura política”. Em: *Poder local, participação popular e construção da cidadania*. Fórum Nacional de Participação Popular, 1994.

FUKS, M e PERISSINOTO, R. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de política pública de Curitiba. *Revista brasileira de ciências sociais*, v. 21, n. 60, p.67-81, fev. 2006.

_____. *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro, Curitiba: Relume-Dumará e Fundação Araucária, 2002.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 2006.

GOHN, M. da G. *Novas teorias dos movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 2008.

_____. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2011.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. “Estado, Classes trabalhadoras e política social no Brasil”. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana M. de Moraes, et al (orgs). *Política Social no capitalismo, tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008. P. 13 a 43.

IAMAMOTO, M. e CARVALHO, R. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. São Paulo, Cortez, 1983.

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos; Pólis– Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. *Arquitetura da participação no Brasil: avanços e desafios*. Brasília; São Paulo: INESC; Pólis, 2011. Disponível em <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/noticias/biblioteca/textos/relatorio-arquitetura-da-participacao-social-no-brasil>>. Acesso em outubro de 2013.

JACCOUD, L.de B. Entre a pobreza e a cidadania: a política pública de assistência social no pós-1988. In: *20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social*. Vaz, Flavio Tonelli et al (coords). Brasília : ANFIP, 2008.

KIM, R. e MIRANDA, V.A. Democratização das políticas públicas pelos conselhos e

tutelas dos interesses fundamentais. *Cadernos de Direitos* (UNIMEP), v. 10, n. 19, p. 69-89, jul./dez. 2010.

KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 2010.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. *A construção do saber*. Manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artmed, 1999.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. *Fundamentos de metodológica científica*. 3ª. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1993.

LIMONGI, F. e FIGUEIREDO, A. C. Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. *Revista Plenarium*. Brasília: Câmara dos Deputados. v. 1, 2004, pp. 41-56.

LUBAMBO, C. W. e COUTINHO, H. G. Conselhos gestores e processo de descentralização. São Paulo em perspectiva, v. 18, n. 4, p.62-72, out./dez. 2004.

LÜCHMANN, I. h. h. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. *Caderno CRH* (UFBA), v. 21, 2008.

MAYHEW, David. *The Electoral Connection*. New Have: Yale, 1974.

MARICATO, Ermínia. Uma política urbana participativa. *Teoria e Debate*, v. 19, n. 66, p. 28-30, abr./maio 2006.

MARTINS, M. F. [et al]. Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. In: *Revista do Serviço Público*, v. 59. n. 2, p.151-185, abr./jun.2008.

MATEOS, S. B. A construção democrática participativa. In: *Desafios do Desenvolvimento*, v. 8, n. 65, p.18-33. 2011

MIGUEL, Luis Felipe. A Democracia Domesticada: Bases Antidemocráticas do Pensamento Democrático Contemporâneo. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 3, 2002, pp. 483 a 511.

MINAYO, Cecília (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* - vol. 23 nº. 66

MOREIRA, Danilo. 1ª. Conferência nacional de políticas públicas de juventude e as entrelinhas de um processo participativo. *Princípios*, n. 96, p.61-66, jun./jul.2008.

MORONI, José Antonio. O direito à participação no governo Lula. *Saúde em Debate*, v. 29, n. 71, p.284-304, set./dez. 2005.

NEVES, Ângela Vieira. *Cultura política e democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo*. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.

_____. Modelos democráticos deliberativos e participativos: similitudes, diferenças e desafios. In: DAGNINO, E. e TATAGIBA, L. (orgs). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó : Argos, 2007.

_____. Controles democráticos, participação e clientelismo: as dificuldades da representação da sociedade civil no conselho de Assistência Social. *R. Pol. Públ.*, São Luís, v.16, n.1, p. 213-222, jan./jun. 2012.

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

OBER, Josiah. Democracia direita. Em: Darnton, R. e Duhamel, O. (orgs) *Democracia*. Rio de Janeiro : Record, 2001.

OLIVEIRA, Francisco. *Os Sentidos da Democratização e da participação*. São Paulo : Pólis, 2005 (anais de seminário).

OLIVEIRA, Joana Luiza Oliveira (coord.). *Experiências de Monitoramento dos Resultados de Conferências Nacionais*. Brasília: IPEA. Nota Técnica nº 7. Out 2013.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. *Cultura política e assistencial social: uma análise das orientações de gestores estaduais*. São Paulo: Cortez, 2003.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. *Política Social: temas & questões*. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. *Necessidades Humanas*. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. *A Assistência Social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília, Thesaurus, 1996.

PETINELLI, Viviane. As conferências nacionais e a formação da agenda de políticas públicas (2003-2010). *Opinião Pública*, v. 17, n. 1, p.228-250, jun. 2011.

POGREBINSCHI, T. *et al. Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro*. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ), 2010.

POGREBINSCHI, T. *Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários*. Rio de Janeiro : IPEA, 2012.

POLSBY, Nelson W. 1975. Legislatures. in GREENSTEIN, F. I. e Polsby, N. W.

(orgs.) *Handbook of Political Science*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*, Rio de Janeiro, Graal, 1980, p. 147.

QUIVY, Raymond & CAMPENHOUDT, Luc Van. *Manual de investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva, 1998.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. Democracia e participação no capitalismo. In: *Politizando*. Opinião. Ano 3, n. 7. Brasília : NEPPS/CEAM/UnB, 2011. Ano 3, n.7.

RICHARDSON, Roberto J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.

ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios In: *20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social*. Vaz, Flavio Tonelli et al.(coords). Brasília : ANFIP, 2008.

SADER, Emir, GARCIA e GARCIA, Marco Aurélio (orgs). *Brasil, entre o passado e o futuro*. Fundação Perseu Abramo : São Paulo, 2010.

SALES, Teresa. In *Revista Brasileira de Ciência Sociais*, São Paulo, v. 25, 1994, p. 26-37. Versão On line. Disponível em http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=212:rbcs-25&catid=69:rbc&Itemid=399 Acesso 04 de abril de 2012.

SALVADOR, Evilasio. O controle democrático no financiamento e gestão do orçamento da Seguridade Social no Brasil. Em: *Textos & Contextos* (Porto Alegre), v. 11, n. 1, p. 40 - 51, jan./jul. 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa, (org). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, Introdução geral coleção, p. 13-28, Introdução v.1, p. 39-82, 2002.

SANTOS, Fabiano. A reforma do Poder Legislativo no Brasil. *Revista Plenarium* nº 1. Brasília :Câmara dos Deputados, 2004.

SANTA PAULA, Renato Francisco dos. (org). *O Sistema Único de Assistência Social no contexto da gestão pública brasileira: fundamentos da gestão* : volume 1 / Renato Francisco dos Santos Paula -- São Paulo : Livrus Negócios Editoriais, 2013.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática, 1994. 2 v.

SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo, Malheiros, 2002.

SOUZA, C. H. L. de. *A que vieram as conferências nacionais? uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010*. Rio de Janeiro : IPEA, 2012.

SOUZA, C. H. L. de. e LIMA, P. P. F. Práticas e desafios no exercício da representação política em conselhos nacionais. Em: *Arquitetura da participação no Brasil: avanços e desafios*. Brasília; São Paulo: INESC; Pólis, 2011. Disponível em <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/noticias/biblioteca/textos/relatorio-arquitetura-da-participacao-social-no-brasil>>. Acesso em outubro de 2013.

SPOSATI, A. (Org.) Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepção fundante. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasil: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

_____. *A Assistência Social no Brasil (1983-1900)*. São Paulo : Cortez, 1991.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores e democratização das políticas públicas no Brasil. In DAGNINO, Evelina (org.), *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Unicamp e Paz e Terra: São Paulo : 2002, capítulo 3.

_____. Os conselhos e a construção da democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselheira. In: RUBIM, A.A. [et al.]. *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Salvador : EDUFBA, 2010.

VALENTE, M. A. L. *Democracia enclausurada: um debate crítico sobre a democracia representativa contemporânea*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade social: estratégias de bem estar e políticas públicas*. Revan/UCAM/Iurperj: Rio de Janeiro, 1998.

WHITAKER, Francisco. Iniciativa popular de leis: limites e alternativas. In BENEVIDES, Maria Victoria [et al.] (Orgs.). *Reforma política e cidadania*. 1ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

WOOD, Ellen. Capitalismo e democracia. In: *A teoria marxista hoje. Problemas e perspectivas* Boron, Atilio A.; Amadeo, Javier; Gonzalez, Sabrina (orgs). 2007. Disp. em http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/marxispt/cap_18.doc. Acesso dezembro de 2013.

YAZBEK, M. C. e SANTOS PAULA, R. F. dos. A gestão pública social no contexto dos fundamentos da formação do Estado moderno e o SUAS. Em: SANTOS Paula, Renato Francisco dos. (org). *O Sistema Único de Assistência Social no contexto da gestão pública brasileira: fundamentos da gestão : volume 1 / Renato Francisco dos Santos Paula -- São Paulo : Livrus Negócios Editoriais, 2013.*

ANEXOS

ANEXO I - RESUMO DAS CONFERÊNCIAS

I Conferência Nacional

Tema: Assistência Social como um direito do cidadão e dever do Estado

Subtemas: sistema descentralizado e participativo; financiamento e relação público-privado na prestação de serviços da Assistência Social.

Objetivo: avaliar a situação e propor diretrizes para aperfeiçoamento do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social.

Participantes: 689 delegados, 193 observadores credenciados, 76 convidados e 111 ouvintes, perfazendo um total de 1.069 participantes.

Local: Centro de Convenções de Brasília

Data: 20 a 23 de novembro de 1995

Convocação: Portaria nº 2.233, de 7 de julho de 1995

Abertura: Presidente Fernando Henrique Cardoso, Ministro Reinhold Stephanes

Palestra de abertura: Maria Carmelita Yazbek

Organizadores: coordenação geral: Marlova Jovchelovitch, presidente do CNAS e presidente da I Conferência Nacional de Assistência Social - **comissão organizadora** Ana Lígia Gomes (CNAS/CFESS); Elizeu Francisco Calsing (CNAS/MPO); Patrícia Souza de Marco (CNAS/CUT); José Antônio Moroni (CNAS/MNMMR); Maria de Fátima Azevedo Ferreira (CNAS/ANASSELBA); Marcelo Affonso Monteiro (CNAS/MTb); Celcino de Carvalho Filho (GM/MPAS); Maria Cristina Neuenschwander Lins de Moraes (CNAS/SEC.EXECUTIVA); Carlos Maranhão Gomes de Sá (CNAS/SAS) e Maria Cecília Ziliotto (SAS/MPAS).

II Conferência Nacional

Tema: O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social - Construindo a Inclusão - Universalizando Direitos.

Subtemas: I - Conjuntura e Assistência Social; II - Avaliação da Política de Assistência Social; III - Sistema Descentralizado e Participativo - organização controle social; IV - Orçamento e Financiamento da Assistência Social nas três esferas do governo.

Eixos de discussão: eixo 1 - construindo a inclusão social - a universalização do acesso aos direitos - a explicitação e ampliação da população alvo da LOAS - a perspectiva dos mínimos sociais - mecanismos e estratégias de inclusão;

eixo 2 - construindo o sistema descentralizado - comando único - relação entre as três esferas e os papéis desempenhados pelos municípios, estados e o governo federal - fortalecimento da rede pública e privada de assistência social;

eixo 3 - construindo a participação popular - protagonismo dos conselhos - papel dos fóruns - a relação estado x sociedade civil - mecanismos de organização e representação social - a representatividade governamental nos conselhos;

eixo 4 - construindo o financiamento e o controle social na assistência social - a participação na elaboração do orçamento - a fiscalização da execução orçamentária - a participação das 3 esferas de governo no financiamento da assistência social - critérios de partilha - a gestão e o controle dos fundos;

eixo 5 - construindo as articulações da assistência como política - A assistência social no âmbito da seguridade social - A concertação entre benefícios, serviços, programas e projeto - A articulação com as demais políticas setoriais - Padrões de atendimento.

Objetivo: avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema descentralizado e participativo.

Participantes: 752 delegados e 250 convidados.

Local: Centro de treinamento da CNTI, localizada no município de Luziânia, distante cerca de 50 km de Brasília.

Data: 09 e 12 de dezembro de 1997.

Convocação: Portaria nº 4.251 de 24 de novembro de 1997

Abertura: Gilson Assis Dayrell Presidente do CNAS

Palestra de abertura: Reinhold Stephanes – Ministro da Previdência e Assistência Social

Conferências Magnas – José Paulo Netto e Potyara Amazoneida P. Pereira

Comissão organizadora: Gilson Assis Dayrell, presidente do CNAS; Vandevaldo Nogueira, Vice-Presidente do CNAS; Patrícia Souza de Marco, Comissão de Política de Assistência Social; Maria de Fátima Azevedo Ferreira, Comissão de Financiamento da Assistência Social; Ana Lígia Gomes, Comissão de Normatização e Regulamentação; Eduardo Luiz B. Barbosa, representante dos estados; Marlova

Jovchelovitch, representante dos municípios; Helder Vitor Mulatinho, representante do governo Federal.

Coordenação Geral: Gilson Assis Dayrell Presidente do CNAS e Presidente da II Conferência Nacional de Assistência Social

Observações: Aprovada pela conferência o Manifesto aos Congressistas, documento no qual estava expressa a preocupação dos participantes com a adoção de medidas “que contrariam os direitos constitucionais fundamentais no que tange aos direitos sociais dos cidadãos e, especialmente, aqueles contemplados pelas políticas de assistência social e o espírito da LOAS (lei Nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993)”.

A conferência sofreu sério risco de não ser realizada e somente o foi porque estados e municípios insistiram em fazer seus próprios encontros, etapas preparatórias para a nacional. Quando foi autorizada, não havia locais em Brasília disponíveis e a conferência acabou sendo realizada na CNTI, distante 50km da capital federal.

III Conferência Nacional

Tema: Política de Assistência Social: uma trajetória de Avanços e Desafios

Subtemas: avaliação do controle social nos oito anos da LOAS; evolução histórica do financiamento e consolidação dos fundos de assistência social; os avanços e desafios na gestão da política de assistência social;

Objetivo: avaliar propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema.

Local: Brasília

Data: 4 a 7 de dezembro de 2001

Convocação: Portaria nº 909, de 30 de março de 2001

Abertura:

Palestra de abertura:

Conferências Magnas:

Comissão organizadora: Léa Lúcia Cecílio Braga representante da Comissão de Política da Assistência Social; Maria de Fátima de A. Ferreira, representante da Comissão de Financiamento da Assistência Social; Maria Aparecida Medrado, representante da Comissão de Normas; Edilson Azim Sarrune, representante dos Estados; Tânia Mara Garib, representante dos Municípios; Gilson Assis Dayrell, representante do Governo Federal.

Observação: os Anais desta conferência não foram publicadas. Momento de transição de governo, a portaria foi assinada por Roberto Brant, que ocupava a pasta de ministro do MPAS.

IV Conferência Nacional

Tema: Assistência social como Política de Inclusão: uma nova agenda para a cidadania– 10 anos de Loas

Subtemas: Assistência social; Gestão e organização – planejar localmente para descentralizar e democratizar o direito; Financiamento – assegurar recursos para garantir a política; Financiamento – assegurar recursos para garantir a política; Mobilização e Participação como estratégia para fortalecer o controle social;

Eixos de discussão:

Assistência social

- Conceber a política para realizar o direito - objetivos da assistência social (inclusão, caráter emancipatório das ações etc);
- Conjunto de necessidades/garantias de responsabilidades da assistência social;
- Universalidade, focalização e seletividade dos benefícios, serviços, programas, e projetos de assistência social (avaliar e estabelecer abrangência e eficácia);
- Usuários da assistência social: direitos de quem e para quem (definir usuários) ;
- Política pública de assistência social e filantropia: há conciliação possível no estabelecimento de direitos e deveres? (diferenciar filantropia e assistência, definir entidades de assistência social);

Gestão e organização – planejar localmente para descentralizar e democratizar o direito

- Assistência social como política específica e como política transversal às outras políticas sociais: como vencer os desafios para estabelecer articulação e remover os entraves ao comando único?
- Fortalecimento do poder local: como formular e definir benefícios, programas e serviços relacionados às necessidades locais e não depender exclusivamente das definições nacionais?
- Implementação da Política de Assistência social: responsabilidade do Estado na sua execução X terceirização;
- Que indicadores e dados devem ser considerados para monitorar e avaliar a eficiência e eficácia dos planos de assistência social?
- Quais devem ser as estratégias para se criar um sistema nacional e/ou local de capacitação continuada para trabalhadores da área?
- Como está a relação/articulação dos gestores entre si, a relação dos gestores com as entidades de assistência social e a relação dos gestores com os conselhos?

Financiamento – assegurar recursos para garantir a política

- O Fundo contempla o recurso relativo às ações de assistência social? De que forma se dá a gestão do fundo no que se refere à transparência e controle.
- Como fazer do financiamento um mecanismo de (re)distribuição equitativa a de recursos? Que parâmetros devem ser considerados para o cofinanciamento entre as esferas governamentais?
- Como estabelecer correspondência entre a magnitude do gasto e as necessidades identificadas no Plano? Como e quais critérios de prioridade devem ser estabelecidos?
- Como assegurar recursos no orçamento público da assistência social? De onde captar o recurso? Que estratégias e articulações políticas devem ser buscadas?
- Como potencializar outras formas de captação de recursos e como avaliar o impacto da aplicação desses recursos no âmbito da Política de Assistência social?
- Como avaliar e exercer controle social sobre o financiamento do público indireto às entidades privadas via subsídio e isenções?

- Como garantir a participação dos vários agentes, principalmente dos usuários, no processo de discussão, elaboração e aprovação do orçamento?
- Que indicadores e dados devem ser considerados para monitorar e avaliar a execução orçamentária?

Mobilização e Participação como estratégia para fortalecer o controle social

- O Conselho tem cumprido seu papel quanto ao controle social (tem se constituído um espaço de participação, de formulação, normatização, deliberação, inscrição e fiscalização das entidades e ações na área da assistência social)?
- Como demonstrar a importância dos Conselhos, de modo a assegurar as condições materiais e financeiras necessárias ao seu funcionamento e atribuir-lhe respeitabilidade perante os órgãos públicos e a sociedade?
- Como fomentar a mobilização da sociedade civil em defesa da assistência social (organização de usuários, fórum de assistência social, conferências, eventos campanhas etc.)?
- Como monitorar e avaliar o processo de organização, realização e implementação das deliberações das conferências?
- Como acompanhar e avaliar as ações da assistência social implementadas?

Objetivo: avaliar a situação atual da assistência social e propor novas diretrizes para o seu aperfeiçoamento

Participantes: 1.053 participantes

Local: Colégio Carmen Salles, Brasília (DF)

Data: 07, 08, 09 e 10 de dezembro de 2003

Convocação: Portaria nº 262, de 12 de agosto de 2003

Abertura: Presidente Luiz Inácio Lula da Silva

Palestra de abertura: Aldaíza Sposati- Assistência social como Política de Inclusão: Uma Nova Agenda para a CIDADANIA - LOAS 10 ANOS

Comissão organizadora: Presidente do CNAS: Valdete de Barros Martins; Vice-Presidente do CNAS: Carlos Ajur Cardoso Costa; Representantes Governamentais: Eugênio Guilherme Himmen (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão); Regina Celeste B. Affonso de Carvalho (Ministério da Saúde); José Adelar Cuty da Silva (Ministério do Trabalho e Emprego); Bráulio César da Rocha Barbosa (Representação dos Estados); Representantes da Sociedade Civil: Charles Roberto Pranke (Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente); Maria de Fátima Azevedo Ferreira (Central Única dos Trabalhadores); Marlene de Fátima Azevedo Silva (Conselho Federal de Serviço Social); Ademar de Oliveira Marques (Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua); Secretária Executiva - Vandevaldo Nogueira; coordenações: Maria Auxiliadora Pereira; Maria das Mercês Avelino de Carvalho; Soraya de Castro e Verônica Gomes.

Observações: As discussões tomaram como referência pesquisa nacional produzida sob a coordenação da professora Ivanete Boschetti intitulada "Avaliação dos Dez anos de Implementação da Lei Orgânica da Assistência social: o Olhar dos Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal", reconhecido na IV Conferência Nacional como um

importante instrumento para o aprimoramento e a consolidação da LOAS. Destaque da conferência é que foi a primeira realizada sob o governo Lula, recém-eleito.

V Conferência Nacional

Tema: SUAS – Plano 10: estratégias e metas para implementação da Política Nacional de Assistência Social

Subtemas: Direitos sócio-assistenciais e compromissos éticos; Gestão do SUAS; Recursos Humanos; Financiamento; Controle social

Eixos de discussão: • Consolidar a Política de Assistência Social como direito do cidadão identificando os 10 direitos sócio-assistenciais, na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social – SUAS • Pactuar metas e compromissos entre sociedade civil e entes gestores para os próximos 10 anos: unidade possível entre os entes federativos, gestores, sociedade civil e organizações; usuários e mandatários da proteção social da assistência social • Afirmar compromisso nacional com a meta decenal SUAS–PLANO 10 • Dimensionar os desafios e as medidas necessárias • Afirmar o compromisso da política de assistência social, na perspectiva do SUAS, com o desenvolvimento social do cidadão brasileiro (metas sociais do milênio e das políticas sociais setoriais); • Estabelecer diretrizes para a Política de Recursos Humanos.

Objetivo: consolidar um Plano de metas para implementação da Política Nacional de Assistência Social para os próximos dez anos.

Participantes: cerca de 2.000, ao todo, incluindo colaboradores

Local: Centro de Convenções Ulisses Guimarães, em Brasília

Data: 5 a 8 de dezembro de 2005

Convocação: Resolução nº 111, de 14 de junho de 2005.

Abertura: Presidente Luiz Inácio Lula da Silva

Palestra de abertura: Patrus Ananias – Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Comissão organizadora: I. Presidente do CNAS; II. Vice-presidente do CNAS; III. Representantes Governamentais: a. Ministério da Saúde b. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome c. Representante dos Estados no CNAS IV. Representantes da Sociedade Civil a. Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras – FASUBRA; b. Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR c. Instituição Sinodal de Assistência, Educação e Cultura – ISAEC

Coordenação Geral: Conselho Nacional de Assistência Social e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

VI Conferência Nacional

Tema: Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS)

Subtemas: Plano Decenal; Direitos socioassistenciais; Controle social e protagonismo dos usuários e das usuárias; Financiamento; Gestão do trabalho; Intersetorialidade entre as políticas sociais e destas com o desenvolvimento econômico.

Objetivo: avaliar a implementação do SUAS, enfatizando a análise dos avanços, das dificuldades e dos desafios vivenciados em seus dois anos iniciais, tendo como base as deliberações da V Conferência Nacional de 2005, expressas no Plano Decenal – SUAS Plano 10 e os direitos socioassistenciais.

Participantes: 2 mil pessoas

Local: Centro de Convenções Ulisses Guimarães, Brasília (DF)

Data: 14 a 17 de dezembro de 2007

Convocação: Portaria/MDS nº. 292, de 30 de agosto de 2006

Palestra de abertura: - Patrus Ananias – Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS; e José Antônio Moroni – Representante do Colegiado de Gestão do Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC .

Comissão organizadora: Silvio lung; Simone Aparecida de Albuquerque; Marcelo Garcia; Patrícia Souza De Marco; Edna Aparecida Alegro; Carlos Rogério de Carvalho Nunes; José Carlos Aguilera; Ademar de Oliveira Marques. **Colaboradores:** Aldaíza Sposati; Marcia Maria Biondi Pinheiro; Elizeu Calsing; Gisele de Cássia Tavares; José Antonio Moroni; Luciana Jaccoud; Rosângela Paz.

VII Conferência Nacional

Tema: Participação e Controle Social no Sistema Único de Assistência Social

Subtemas: 1) Processo Histórico da Participação Popular no País: nossa cidade e territórios em movimento; 2) Trajetória e Significado do Controle Social na Política de Assistência Social: a diretriz constitucional em debate; 3) Protagonismo do Usuário, o seu Lugar Político no SUAS: uma construção inadiável; 4) Os Conselhos de Assistência Social e o SUAS: composição, dinâmica, caráter da representação e processo de escolha; 5) Bases para Garantia do Financiamento da Assistência Social: a justiça tributária que queremos; 6) Democratização da Gestão do SUAS: participação e articulação intergovernamental; 7) Entidades de Assistência Social e o Vínculo SUAS: controle Social, participação popular e gestão interna; e 8) O Trabalhador do SUAS e o Protagonismo dos Usuários: bases para uma atuação democrática e participativa.

Objetivo: Avaliar a situação atual da Assistência Social e propor novas diretrizes para o seu aperfeiçoamento

Objetivos específicos: Discutir e avaliar a participação popular e o exercício do controle social no âmbito do SUAS; Avaliar a dinâmica de efetivação dos dez direitos socioassistenciais aprovados na IV Conferência Nacional de Assistência Social, definindo estratégias de fortalecimento da participação popular; Discutir e avaliar a participação popular e o controle social em relação ao orçamento e ao cofinanciamento, para a implementação do Plano Decenal da Assistência Social nos três níveis de governo; Debater a atuação do trabalhador da assistência social, na perspectiva da articulação do protagonismo dos usuários na implementação do SUAS e no fortalecimento do controle social; Discutir a gestão, os instrumentos e os processos de trabalho no âmbito do SUAS, tendo como referência os direitos dos trabalhadores; Discutir e avaliar a representatividade, a composição, a dinâmica e o processo de escolha dos membros dos Conselhos de Assistência Social, visando a democratização e a efetivação do controle social e da participação popular; Discutir a atuação das entidades de assistência social, em especial sua corresponsabilidade na execução da política, visando o fortalecimento do controle social em todos os níveis, da participação popular e da democratização de sua gestão interna; Conhecer e debater experiências de implementação do SUAS que envolvam a participação popular e o controle social.

Participantes: 1.900 pessoas

Local: Centro de Convenções Ulisses Guimarães, Brasília (DF)

Data: 30 de novembro a 3 de dezembro de 2009

Convocação: Portaria Conjunta MDS/CNAS nº 1, de 4 de setembro de 2008

Abertura:

Palestra de abertura: Marcia Maria Biondi Pinheiro, Presidenta do CNAS, e Margareth Alves Dallaruvera, Vice-Presidente do CNAS; e Ministro Chefe da Secretaria Geral da Presidência da República, Luiz Dulci.

Conferência Magna – Processo histórico da participação popular no País, trajetória e significado do controle social na política de assistência social e conselhos de assistência social e o SUAS. Apresentação do Balanço das Conferências Estaduais: Professora Doutora Maria Carmelita Yazbek.

Comissão organizadora: Marcia Maria Biondi Pinheiro; Margareth Alves Dallaruvera; Renato Francisco dos Santos Paula; Charles Roberto Pranke; Heloísa Helena Mesquita Maciel; Aparecida Albuquerque; Carlos Eduardo Ferrari; Edivaldo da Silva Ramos; Clodoaldo de Lima Leite; Vicente Falqueto

Observações: Esforço pela participação do usuário da assistência social. Relatoria detalhada.

VIII Conferência Nacional

Tema: Consolidar o SUAS e Valorizar seus Trabalhadores

Subtemas: Estratégias para a estruturação da Gestão do Trabalho no SUAS.; Reordenamento e qualificação dos Serviços Socioassistenciais; Fortalecimento da participação e do Controle Social; e A centralidade do SUAS na erradicação da extrema pobreza no Brasil.

Objetivo: Debater o avanço na Consolidação do Sistema Único de Assistência Social com a Valorização dos Trabalhadores e a Qualificação da Gestão dos Serviços, Programas e Projetos e Benefícios.

Participantes: 1.766 pessoas

Local: Centro de Convenções de Brasília

Data: 7 a 10 de dezembro de 2011

Convocação: Portaria Conjunta nº 1, de 17 de dezembro de 2010.

Abertura: Carlos Eduardo Ferrari, presidente do CNAS

Conferência Magna: Consolidar o SUAS e Valorizar seus Trabalhadores: desafio para a superação da extrema pobreza no Brasil por Tereza Campello, Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Organizadores: Carlos Eduardo Ferrari – coordenador; Renato Francisco dos Santos Paula – coordenador; Frederico Jorge de Souza Leite; Renato Saidel Coelho; José Araújo da Silva; Marisa Rodrigues da Silva; José Ferreira da Cruz; e Célia Mota de Carvalho.

IX Conferência Nacional

Tema: A gestão e o financiamento na efetivação do SUAS

Subtemas: O cofinanciamento obrigatório da Assistência Social; gestão SUAS: vigilância socioassistencial, processos de planejamento, monitoramento e avaliação; gestão do trabalho; gestão dos serviços, programas e projetos; gestão dos benefícios e transferência de renda no SUAS; e regionalização.

Objetivo:

Participantes: 2.800 pessoas

Local: Centro de Convenções de Brasília

Data: 16 a 19 de dezembro de 2013.

Convocação: Portaria Conjunta MDS e CNAS nº 3, de 17 de dezembro de 2012

Abertura: Presidenta da República Dilma Rousseff

ANEXO 2 - DELIBERAÇÕES APROVADAS NAS CONFERÊNCIAS

Benefícios, Programas, Serviços, Ações

<i>I Conferência</i>
Implementar as ações previstas na LOAS, referentes aos projetos de enfrentamento da pobreza e geração de renda, garantindo, desse modo, a reforma agrária e urbana, emprego, saúde, lazer, saneamento e transporte urbano, sem se descuidar de uma ênfase especial naquelas ações de caráter preventivo, a fim de evitar situações de risco pessoal e social dos beneficiários da Assistência Social.
Que a Política Nacional de Assistência Social contemple outras ações previstas na LOAS, além dos benefícios, especialmente os projetos de enfrentamento da pobreza, visando à garantia dos mínimos sociais, respeitando a realidade de cada região e garantindo flexibilidade para as adequações que se fizerem necessárias.
Acrescentar no <i>caput</i> do Art. 20 da LOAS “bem como as pessoas portadoras de deficiência vinculadas aos serviços e programas de habilitação e reabilitação e projetos de geração de emprego”.
Apoio à criação de casas lares e/ou residenciais para pessoas portadoras de deficiências, idosos e/ou abandonados. 13
Agilizar a aprovação de projetos de renda mínima de âmbito nacional.
Que a Política Nacional de Assistência Social apoie a criação de centros regionais nos Estados para tratamento de dependentes químicos, dotando-os de infraestrutura, sobretudo equipes multidisciplinares, e com prioridade para ações preventivas a serem viabilizadas pela área de saúde.
Que os programas de geração de emprego e renda, oficialmente instituídos pelos Governos Federal, Estadual e Municipal, utilizem uma parcela dos recursos disponíveis prioritariamente para o funcionamento de unidades produtivas coletivas organizadas pelas escolas comunitárias, associação de moradores, famílias de crianças portadoras de deficiências, adolescentes e crianças carentes e idosos.
Garantir o cumprimento da Lei Federal quanto à reserva de até 20% de vagas para as pessoas portadoras de deficiência nos concursos públicos em todos os níveis de governo.
Que se cumpram os artigos 244 e 227, parágrafo 2º, da Constituição Federal, sobre a adaptação dos veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência. Que, em todas as cidades do País onde há transporte coletivo, estes veículos venham já adaptados de fábrica.
Que se faça cumprir a Lei no que se refere à adaptação das edificações às pessoas portadoras de deficiência física, de acordo com as normas específicas da ABNT.
Que a Política Nacional de Assistência Social apoie programas voltados às minorias (índios, portadores de HIV, homossexuais, famílias de presidiários e outros), visando garantir o atendimento de suas necessidades básicas.
Elaborar e efetivar uma Política Nacional, Estadual e Municipal de atendimento ao migrante, itinerante e população de rua.
Que os Conselhos Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais assegurem a ampliação do atendimento à criança de 0 a 6 anos, de acordo com os preceitos legais (Constituição Federal e ECA).
Apoiar programas voltados à defesa da mulher e ao atendimento de suas necessidades.
Apoiar programas de atendimento às necessidades da população de rua.
Apoiar programas de prevenção à prostituição infanto-juvenil.

Que a proteção do Estado traduza-se também em serviços especializados ao atendimento da mulher vitimizada, migrantes enfermos e portadores do vírus HIV.
Garantir que as ações direcionadas ao adolescente infrator sejam de responsabilidade do Ministério da Justiça, podendo recorrer à assessoria técnica da Secretaria de Assistência Social, quando necessário.
Criar e descentralizar postos de serviço da Assistência Social nas áreas urbana e rural, utilizando os equipamentos já existentes.
Ampliar o alcance do benefício de prestação continuada aos idosos e pessoas portadoras de deficiências, pela alteração do limite da renda mensal familiar <i>per capita</i> , que deve ser limitada a 01 (um) salário mínimo e não a ¼ (um quarto) do salário mínimo.
Que haja a manutenção da renda mensal vitalícia para os segmentos da classe trabalhadora portadores de patologias invalidantes e dos segmentos que se tornarem inválidos, antes dos 70 anos de idade, mas que perderam a qualidade de segurados e que não foram contemplados na LOAS.
Garantir que os programas/projetos desenvolvidos nos municípios para atender crianças e adolescentes contemplem as pessoas portadoras de deficiência.
Garantir investimentos para a ampliação dos equipamentos sociais destinados ao atendimento à criança e ao adolescente.
Benefício de Prestação Continuada
Ampliar o alcance do benefício de prestação continuada aos idosos pela alteração da idade, reduzindo-a para 60 anos na área urbana e para 55 anos na área rural.
Assegurar que todos os benefícios garantidos pela Constituição Federal de 1988 e pela LOAS, neles incluído o benefício de prestação continuada, sejam vinculados ao salário mínimo.
Cadastramento imediato dos idosos e pessoas portadoras de deficiência e concessão automática do benefício de prestação continuada, previsto na LOAS, a partir de janeiro de 1996.
Garantir que o benefício de prestação continuada seja estendido a portadores de doenças terminais, nos mesmos critérios estabelecidos para a concessão do benefício a idosos e pessoas portadoras de deficiência.
Garantir o benefício de prestação continuada à pessoa portadora de deficiência, ainda que já receba pensão mensal vitalícia adquirida por direito.
Garantir o benefício de prestação continuada a todos os deficientes incapacitados de gerar seu sustento, ainda que pertencente à família em que exista outro ou outros deficientes que já recebam este benefício.
Desconsiderar, para efeitos do cálculo da renda mensal familiar <i>per capita</i> até ¼ do salário mínimo, utilizada como referência para o pagamento do benefício, os ganhos provenientes da renda mensal vitalícia e do benefício de prestação continuada, recebidos por outro integrante da família.
Que os documentos comprobatórios da idade dos beneficiários da LOAS não sejam limitados ao tempo de existência do documento, batistério fornecido pela Igreja e outros.
Descentralizar a criação de Postos do INSS, facilitando o acesso dos usuários ao benefício de prestação continuada.
Revisão dos critérios para a concessão do benefício de prestação continuada para pessoas portadoras de deficiências, limitados, hoje, àquelas que possuem uma “condição de deficiência severa e profunda”.
Que se incluam, na concessão do benefício de prestação continuada, os portadores de doenças orgânicas e crônicas degenerativas permanentes, isto é, os soropositivos sintomáticos, hemofílicos e os autistas considerados incapacitados para o trabalho.
Que seja garantido, por intermédio do SUS, o deslocamento da equipe multidisciplinar até o domicílio dos usuários do benefício de prestação continuada, na impossibilidade da sua locomoção até o local da perícia.

A equipe multidisciplinar do SUS deve contar com profissional de Educação Especial para estar em condições ideais de credenciar e avaliar os interessados no recebimento do benefício de prestação continuada, especialmente as pessoas portadoras de deficiência.
O Centro de Reabilitação profissional do INSS deve atender, além do portador de deficiência física, o portador de deficiência mental, visual e auditiva.
Cumprir o artigo 20, da Lei nº 8.742 (LOAS), no que se refere aos parágrafos 1º ao 6º, sem adição de qualquer outro critério de elegibilidade ainda mais excludente, ressalvado o parágrafo 3º, quanto ao valor da renda <i>per capita</i> .

<i>II Conferência</i>
Incluir no decreto de operacionalização da LOAS Artigo 20 parágrafo 2º: ☐ criação e manutenção de programas de habilitação e reabilitação; ☐ adaptação e execução das leis trabalhistas à realidade do trabalhador portador de deficiência; ☐ respeito das normas da ABNT, no que diz respeito aos locais de trabalho, centros profissionalizantes e outros; ☐ criação de programas específicos para aquisição de equipamento necessários ao exercício profissional da pessoa portadora de deficiência; ☐ que as instruções normativas e ordens de serviços respeitem o artigo da LOAS referente ao benefício da prestação continuada. Estratégias/prazos:☐ Apresentar emenda alterando o texto da LOAS;☐ O CNAS articula os Conselhos Municipais para mobilizar políticos de cada região no apoio à emenda;☐ Articular Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas para cumprimento das deliberações das Conferências Municipais e Estaduais;☐ Mobilizar a sociedade civil para manifestação de apoio às deliberações dos Conferências Municipais junto aos políticos da região. Prazo: 1998. Responsáveis CNAS, CEAS, CMAS, SAS, Secretarias de Estado, INSS, ONGS, Fóruns, Congresso Nacional
Acrescentar à LOAS a seguinte redação: “O Benefício de Prestação Continuada não será considerado como renda na definição de renda per capita” Estratégias/Prazos: ☐ Apresentar emenda alterando o texto da LOAS; ☐ O CNAS articula os Conselhos Municipais para mobilizar políticos de cada região no apoio à emenda; ☐ Articular Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas para cumprimento das deliberações das Conferências Municipais e Estaduais; ☐ Mobilizar a sociedade civil para manifestação de apoio às deliberações das Conferências Municipais junto aos políticos da região. Prazo: 1988. Responsáveis CNAS, CEAS, CMAS, SAS, Secretarias de Estado, INSS, ONGS, Fóruns, Congresso Nacional.
Apoiar programas, projetos e serviços de habitação, reabilitação e profissionalização, visando a integração das pessoas portadoras de deficiência.
Retorno da equipe multiprofissional na avaliação dos portadores de deficiência.
Assegurar que os prédios onde funcional os serviços assistenciais para portadores de deficiência sejam adaptados para a locomoção de sua clientela.
Assegurar dentre os serviços assistenciais para pessoas portadoras de deficiência, ações de desporto e lazer para essas pessoas.
Exigir que se cumpra a lei que obriga as empresas de ônibus a adaptar os mesmos para facilitar o embarque e desembarque da pessoa portadora de deficiência, idosa e gestante.
Estimular a implantação de Programas de Qualificação Profissional para PPD, garantindo a equiparação de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho.
Lutar pela definição e implementação de políticas públicas de inclusão social do PPD na comunidade, como garantia do exercício dos direitos de cidadania.
Responsabilizar, com penalidades específicas, as construções que não apresentem adaptações necessárias à locomoção da pessoa portadora de deficiência, que não apresentem condições de acessibilidade ao meio físico e de comunicação as pessoas portadoras de deficiência. Responsável: Conselhos, Ministério Público, Órgãos gestores.
Implementar ações para cumprimento das Leis com referência às pessoas portadoras de deficiência, notadamente quanto à reserva mínima de 5% de vagas em concursos públicos, à

reserva mínima de 5 % das casas populares para famílias com PPD e à eliminação de barreiras arquitetônicas, urbanísticas e de comunicação, segundo as normas da ABNT, bem como garantir o acesso de idoso e PPD ao transporte adaptado Responsáveis: CNAS, CEAS, CMAS, SAS, Secretarias de Estado, INSS, ONGS, Fóruns, Congresso Nacional.
Assegurar a cada criança e adolescente, idoso e pessoa portadora de deficiência, o atendimento a partir da base familiar, evitando a institucionalização. Estratégias: Desburocratizar e facilitar o acesso aos programas de geração de renda. Responsáveis: Órgãos Gestores, acompanhados pelos Conselhos.
Criar cursos de capacitação com previsão de bolsas de emprego e aprendizagem profissional em parceria com a iniciativa privada, apreciadas e aprovadas pelos respectivos conselhos. Responsáveis: Órgãos gestores.
Combater a evasão escolar e a exploração de mão de obra infanto-juvenil através do desenvolvimento de programas específicos. Responsáveis: Órgãos Gestores.
Ampliar o Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil.
Que sejam regulamentados e operacionalizados imediatamente os benefícios eventuais (art. 22 da LOAS) com revisão do critério de renda e fontes de financiamento.
Integrar os benefícios em programas de habilitação, reabilitação e integração social.
Divulgar amplamente a Lei 8842, de 4 de janeiro de 1994, que preconiza a Política Nacional de Atenção ao Idoso, conscientizando sobre a necessidade de sua efetivação nos municípios e assegurando os direitos adquiridos pelos idosos. Resp: Conselhos, SAS.
Desenvolver ações e garantir recursos para geração de trabalho e renda, desburocratizando o acesso a programas como o PROGER, PRONAF, PRO-EMPREGO, etc., ampliando sua divulgação e os critérios para acesso aos mesmos. Estratégia: Que o CNAS, CEAS e CMAS se mobilizem no sentido de pressionar os agentes financeiros para desburocratização desses programas. Prazo: Março de 1999.
Efetivar programas de renda mínima e políticas de habitação popular, nas três esferas do Governo, de acordo com o diagnósticos sociais e econômicos de cada realidade, aprovados pelos respectivos Conselhos. Estratégias: ☐ Estimulação a adoção de projetos de renda mínima nas três esferas de Governo☐ Encaminhamento projeto de leis às Assembleias Legislativas dos Estados e às Câmaras de Vereadores. ☐ Manifestação apoio ao projeto de lei do Senador Eduardo Suplicy:☐ Mobilização dos Conselhos Nacional/Estadual e Municipal para: Mapeamento dos Projetos de Renda Mínima em tramitação , em cada esfera; Estudo e análise desses projetos pelos Conselhos; Apresentação de projetos alternativos às Câmaras 1998.Responsáveis: CNAS, CEAS, CMAS, Órgãos Gestores.
Benefício de Prestação Continuada
Aumento progressivo do benefício de prestação continuada em direção à cobertura total até o ano 2000.
Alterar o artigo 20 e § 2º da LOAS para: Art. 20 – O benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e a pessoa portadora de patologia crônica, degenerativa ou terminal e a pessoa idosa com 60 (sessenta) anos ou mais, e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem tê-la provida por sua família § 2º Para efeito de concessão desse benefício, a pessoa portadora de deficiência, e a pessoa portadora de patologia crônica, degenerativa ou terminal é aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho. Estratégia/prazos: Propor a alteração do artigo 20 da LOAS. Responsáveis: CNAS, Congresso Nacional.
Alterar a renda per capita de ¼ para ½ salário mínimo como critério para acesso ao BPC. Estratégia/prazos: Modificar o decreto que regulamenta o BPC e a LOAS. Responsáveis: CNAS, INSS
Alterar o parágrafo 1º do art. 20 da LOAS para cálculo da composição familiar passando a considerar todos os membros convivendo sob o mesmo teto. Estratégias/Prazos: CNAS

articulará CMAS para mobilização junto às Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas e Congresso Nacional para apoio às modificações na LOAS. Prazo: 1998
Manter o laudo de avaliação da pessoa portadora de deficiência fornecido por equipe multiprofissional do SUS ou do INSS, que acompanhe o requerente. Estratégia/prazos: Acionar o Ministério Público para o cumprimento do artigo 20 da LOAS.
Realização da perícia médica exigida para BPC no município de origem do usuário.
Garantir a descentralização dos postos do INSS, facilitando acesso dos usuários.
Alterar o art. 20 da LOAS, reduzindo para 60 anos a idade para o acesso de idoso ao BPC, em conformidade com Lei do idoso de 05/01/94 Estratégia/Prazos: CNAS articulará CMAS para mobilização junto às Câmaras Municipais, Assembleia Legislativa, Câmara Federal para apoio às modificações na LOAS. 1998 Responsáveis: CNAS, CEAS, CMAS, SAS, Secretarias de Estado, INSS, ONGS, Fóruns, Congresso Nacional.

<i>III Conferência</i>
Equipar valor da bolsa e jornada ampliada do PETI rural e urbano, tendo como referência o maior valor.
Implantar uma política social de atendimento diferenciado para a população itinerante, migrantes e egressos de países, estados, municípios e Distrito Federal, com financiamento federal e estadual com contrapartida dos municípios.
Implantar consórcios municipais com destinação de recursos pelas três esferas de governo, para atendimento à população de rua, migrantes e egressos de outros países, centros de recuperação para dependentes químicos e outros.
Estender à população rural os programas sociais incentivando a sua permanência no campo, através de projetos de sustentabilidade.
Implantar ações de trabalho e renda, qualificação profissional, visando o combate ao desemprego, garantindo que os destinatários da Assistência Social sejam priorizados nas ações financiadas com os recursos do FAT.
Assegurar efetiva autonomia das secretarias municipais para execução do processo de revisão do BPC, no tocante à gestão financeira e técnica dos recursos repassados aos fundos.
Regulamentar, com urgência, critérios e prazos para concessão de benefícios eventuais, conforme preceitua o parágrafo primeiro do artigo 22 da LOAS e assegurar ampla discussão com os conselhos das três esferas Responsável: CNAS.
Reformulação do conceito de deficiência de forma a contemplar os segmentos que ficaram à margem de proteção social, com a extinção da renda mensal vitalícia.
Deslocar a concessão, acompanhamento e revisão do BPC do INSS para a SEAS Responsável: SEAS/MPAS, INSS e Secretarias Estaduais e Municipais.
Iniciar com urgência a discussão sobre processo de revisão do BPC e sua operacionalização em âmbito municipal Responsável: SEAS/MPAS, INSS, Conselhos e Gestores Estaduais, Municipais e do DF.
Eliminar a exigência que consideram para o cálculos de renda familiar per capita benefícios do BPC já concedidos aos membros da mesma família
Estabelecer vitaliciedade para o benefício destinado a pessoa idosa
Acabar com a restrição de acúmulo do BPC com benefícios de outra natureza e regime
Restabelecer a equipe técnica multiprofissional com médicos, assistentes sociais, fonoaudiólogo se outros profissionais do SUS e INSS para análise da deficiência e concessão do BPC às pessoas com deficiência e garantir a capacitação destes profissionais.
Vincular programas ou serviços da assistência social para garantir ao beneficiário do BPC integração social e desenvolvimento de suas capacidades humanas, sociais e produtivas.
Garantir a participação da sociedade e das três esferas de governo nas definições relativas ao BPC e controle social em todas as suas etapas de implementação, a partir do nível local.

Realizar campanhas educativas e de massa, garantindo informações para ampliação do acesso ao BPC.
Estimular articulação dos Conselhos Municipais e outras organizações da sociedade civil com o Ministério Público, visando garantir o BPC como um direito.
Alterar artigo 20, parágrafo 2º, da LOAS, desvinculando a questão da incapacidade para a vida independente e para o trabalho.
Incluir no BPC as pessoas vivendo com HIV/AIDS e as doenças degenerativas
Realizar audiência pública e seminário nacional para discussão e avaliação do BPC, com vistas à mobilização nacional, em defesa da aprovação do projeto de lei nº 3055/99 SF, nos termos do substituto da Deputada Ângela Guadagnin, com as propostas de aperfeiçoamento que forem discutidas.
Assegurar que o acróstico social e parecer dos Conselhos Municipais tenham maior na revisão do BPC, levando-se em consideração a análise pelo profissional de Serviço Social, com obrigatoriedade de análise pelos Conselhos nas três esferas de governo.
Elevação da renda familiar per capita para 1 Salário mínimo conforme projeto de lei que tramita na comissão de Constituição e Justiça da Câmara Federal (PL 3055/99)
Redução imediata da idade de 67 para 65 anos, com redução gradativa até 60 anos, no ano de 2005, buscando coerência com a lei nº 8842/94 que institui a Política Nacional do Idoso, adotando como estratégia a inclusão desta proposição no projeto de lei que tramita no congresso da deputada federal Ângela Guadagnin referente ao BPC.
Manter o conceito original de família definido na LOAS (artigo 20, § 10).

IV Conferência Nacional

Que o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS elabore imediatamente após a IV Conferência Nacional de Assistência Social, as diretrizes para a regulamentação, pelos Conselhos Municipais, Estaduais e do Distrito Federal, dos benefícios eventuais, tendo por base 01 salário mínimo, para que eles estejam regulamentados no prazo de um ano e que seja assegurado cofinanciamento das duas esferas de governo e ampla discussão com os respectivos conselhos. Esferas: federal, estadual e municipal.

Alterar os critérios para concessão e revisão do Benefício de Prestação Continuada- BPC nos seguintes aspectos:

- a) Estabelecimento de renda per capita de ½ salário mínimo para o acesso;
- b) No cálculo da renda mensal per capita desconsiderar o valor do benefício já concedido, como renda, de forma a possibilitar o direito a mais de um beneficiário na mesma família;
- c) Que seja regulamentada a inclusão do parecer técnico do assistente social, respeitando os dispositivos da Lei nº 7.853/89, regulamentada pelo Decreto nº 3.298/99;
- d) Estabelecer uma equipe técnica multiprofissional composta de médicos, assistentes sociais, fonoaudiólogos, psicólogos e terapeutas ocupacionais, para a elaboração do parecer técnico visando a concessão e revisão do BPC, garantindo a capacitação profissional da equipe;
- e) Ampliar a cobertura das pessoas com deficiência e incluir patologias incapacitantes com avaliação médica e social;
- f) Criar mecanismos que possibilitem a suspensão temporária do BPC quando do ingresso no mercado formal de trabalho pelo beneficiário reativando-o a partir da data de demissão;
- g) Rever conceito de incapacidade para vida independente ou para o trabalho;
- h) Adequar o conceito de família ao código civil em vigor;
- i) i) reduzir a idade de 67 para 65, em conformidade com os dispositivos do Estatuto do Idoso com redução gradativa até 60 anos no ano de 2008 buscando coerência com a Lei

nº 8842/94, que institui a Política Nacional do Idoso. Esfera: federal
Garantir a implementação e ampliação de programas de prevenção e proteção direcionados aos destinatários da Política de Assistência Social com centralidade na família, priorizando aquelas em condições de vulnerabilidade, desvantagem pessoal e/ou circunstanciais e conjunturais em articulação com demais políticas sociais, conselhos de políticas públicas e de direitos e, em consonância com os planos nacional, estadual, municipal e do Distrito Federal de Assistência Social. Esferas: federal, estadual e municipal
Assegurar uma política nacional de transferência de renda como mecanismo de inclusão social para aqueles segmentos que se encontram em situação de vulnerabilidade social, garantindo a sua complementação através de uma ampla rede socioprotetiva, sob a coordenação do Ministério da Assistência Social, eliminando toda e qualquer condicionalidade e contrapartida. Esfera: federal
<i>V Conferência</i>
Consolidar e fortalecer o PETI de modo a cobrir 100% de sua demanda e implementar plano específico de monitoramento permanente e efetiva geração de emprego e renda para os responsáveis legais, visando erradicar o trabalho infantil.
Regulamentar os benefícios eventuais, conforme artigo 22 da LOAS.
O CNAS deve estabelecer critérios gerais para a regulamentação dos benefícios eventuais, definindo como prazo final o mês de junho de 2006 e, até final de 2006, para efetiva regulamentação pelos Estados e Municípios, de modo a assegurar, no orçamento do exercício de 2008, sua execução.
Erradicar a violência doméstica e as demais situações de vitimização e exploração de crianças, adolescentes, jovens, mulheres, idosos, pessoas com deficiência e ampliar para 100% a cobertura de serviços para tais situações, com foco na família.
Benefício de Prestação Continuada
Rever as regulamentações do BPC - Benefício de Prestação Continuada quanto a: • alteração dos critérios para concessão do BPC e inserção de pessoas com doenças crônico-degenerativas; • redução da idade mínima de 65 para 60 anos; • alteração do critério de renda per capita familiar de $\frac{1}{4}$ para $\frac{1}{2}$ salário mínimo em curto prazo, e para 1 salário mínimo em longo prazo, e ainda garantir acesso ao BPC para cônjuge, companheiro ou companheira idosa que receba benefício da seguridade social (aposentadoria por contribuição) de até 2 salários mínimos e que se constitui na única renda familiar; • não computar o valor do BPC no cálculo da renda per capita familiar para efeitos de concessão do benefício a outro membro da família; • inclusão do beneficiário do BPC na rede socioassistencial; • implantação de plano de inserção e acompanhamento dos beneficiários do BPC; • descentralização dos procedimentos para acesso ao BPC; • sistematização de dados do BPC no Município; • criação de setor específico de gestão do BPC nos municípios; • revisão do BPC com equipe própria e acesso on line; • inserção de profissional de serviço social na equipe de avaliação para concessão do BPC; • divulgação do BPC; • criar mecanismos para fiscalização da concessão e manutenção do BPC.
<i>VI Conferência -</i>
Criar e fortalecer com estrutura, equipamentos e corpo técnico adequado, os centros governamentais e não governamentais de formação profissional e inclusão social para todos os usuários da assistência social, em especial para jovens em situação de risco, pessoas com deficiência, pessoas em situação de rua e catadores de materiais recicláveis.
Elaborar e implementar política nacional intersetorial para migrantes, pessoas em situação de trânsito e pessoas em situação de rua, a partir de 2008.
Ampliar e garantir serviços e programas de atendimento à criança e adolescente em situação de risco por meio de contraturnos intersetoriais com atividades na área do esporte, lazer, teatro,

música, programas de profissionalização, visando atender, inclusive,
Efetivar o Plano Nacional de Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, revisando as ações na perspectiva do SUAS, respeitando a intersetorialidade e a competência das políticas públicas para garantir o direito da criança e do adolescente.
Benefício de Prestação Continuada
Equiparar as regras do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para as pessoas com deficiência com aquelas aplicadas ao idoso, não computando o valor do benefício já concedido ao idoso ou à pessoa com deficiência, no cálculo da renda <i>per capita</i> familiar para fins de acesso de outro membro da família.
Articular com o Poder Legislativo norma legal para incluir as pessoas com doenças crônico-degenerativas na concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

VII Conferência - Benefício (Benefício de Prestação Continuada)
Assegurar às pessoas com deficiência: a) todas as opções de acessibilidade pertinente à PNAS/2004 nos diferentes espaços de assistência social, com financiamento nas três esferas de governo, de acordo com a legislação vigente; b) contribuir, por meio dos equipamentos da assistência social para a inserção no mercado de trabalho, cumprindo a legislação vigente; c) criar e regulamentar mecanismos que compatibilizem o recebimento do BPC com inserção no mercado de trabalho.
Ampliar o critério de concessão do Benefício de Prestação Continuada – BPC quanto à exigência de renda <i>per capita</i> de 1/4 para 1/2 salário mínimo, assegurando que a renda de um beneficiário do BPC não seja considerada para efeito de cálculo da renda <i>per capita</i> de outro requerente.

VIII CONFERÊNCIA
Garantir e ampliar orçamento e o cofinanciamento entre as três esferas de governo para: a) ampliação de espaços físicos públicos próprios, observando integralmente as normas da ABNT para a acessibilidade; b) aquisição de equipamentos permanentes (computadores com internet, entre outros necessários); e c) veículos, inclusive adaptados, destinados às unidades que prestam serviços socioassistenciais, de gestão e conselhos.
Assegurar cofinanciamento e apoio técnico para as três esferas de governo e Distrito Federal para qualificar a oferta de programas projetos e serviços, de acordo com as legislações e normatizações da Política de Assistência Social, objetivando o fortalecimento da rede socioassistencial e sua potencialização em âmbito local, visando contemplar famílias em situação de risco e vulnerabilidade social, comunidades rurais e povos tradicionais de acordo com o Decreto federal nº 6.040/2007, incluindo povos de fronteiras e assentados.
Ampliar e implantar equipamentos e serviços de Proteção Social Básica e Especial de Média e Alta Complexidade do SUAS, como residências inclusivas e oferta de habilitação e reabilitação para pessoas com deficiência, inclusive com autismo, conforme Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009) e Resolução CNAS nº 34/2011, garantindo a intersetorialidade com as demais políticas públicas.
Criar observatório de mercado de trabalho para orientar os programas de qualificação profissional para os sujeitos de direitos da assistência social.
Ampliar o processo de qualificação profissional dos jovens e seus educadores para inserção no mercado de trabalho, observando os recortes de raça, indígenas e quilombolas, gênero, especialmente para as pessoas com deficiência e adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa e com medidas protetivas.
Fortalecer a economia solidária, por meio da articulação intersetorial e da organização sociocomunitária, visando formação profissional, assessoria técnica aos coletivos de trabalho e comercialização solidária.

Articular e fortalecer a interlocução com a rede governamental e não governamental na realização de projetos de segurança alimentar e nutricional, priorizando a inclusão das famílias que integram os serviços e benefícios socioassistenciais.
Benefício de Prestação Continuada
Ampliar os critérios de elegibilidade dos benefícios do Programa Bolsa Família (PBF), Benefício de Prestação Continuada (BPC) e eventuais, universalizando o acesso aos direitos socioassistenciais, além de excluir a renda oriunda do BPC no cálculo da renda familiar per capita do PBF, para fins de concessão deste benefício.
Propor a alteração do artigo nº 20 da Lei nº 8.742/93 (LOAS), quanto aos critérios para acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) passando a idade da pessoa idosa de 65 para 60 anos, conforme o Estatuto do Idoso, estabelecendo valor mínimo da renda per capita para o acesso em meio salário mínimo, assegurando que o valor do BPC não seja utilizado para efeito de cálculo do per capita de outro requerente na mesma família (independentemente do número de beneficiários da mesma família) e a inclusão de pessoas com transtorno mental, com doenças crônicas, raras, coronárias, morbidade com impossibilidade de inserção no mercado de trabalho, ampliando-se os recursos financeiros para essas novas coberturas.
<i>IX Conferência</i>
Ampliar o cofinanciamento e instalar Centros Dia na rede pública municipal, para acolhimento de pessoas idosas, de forma a dar suporte às famílias que não tem possibilidades de cuidar de seus idosos durante o dia e nem condições de contratar cuidadores.
Criar e fortalecer com estrutura, equipamentos multidisciplinar, núcleos de atendimentos aos agressores que cometem violência contra a mulher, construindo metodologias preventivas, promovendo ações socioassistenciais em todos os municípios brasileiros com garantia de cofinanciamento nas três esferas de governos, para inclusão do agressor no atendimento para o fortalecimento de vínculos.
Extensão para os municípios de pequeno porte, com alto índice de pessoas com deficiências e que não atinjam a meta populacional para aderir ao programa "residência inclusiva" do MDS.
Estabelecer protocolo em nível nacional para o atendimento de famílias e indivíduos nos serviços de proteção social especial de média e alta complexidade para promover o aprimoramento do fluxo de integração com as diversas políticas públicas.
Implantar CRAS e CREAS indígena, respeitando suas especificidades, a diversidade cultural, étnica, social e geográfica.
Garantir que os serviços regionalizados sejam implantados, coordenados e executados diretamente pelos governos estaduais, com equipes técnicas concursadas e com cofinanciamento da União.
Ampliar os recursos e a oferta dos cursos do Pronatec e o Programa Acessuas Trabalho garantindo a prioridade do acesso para beneficiários do Programa Bolsa Família e pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social.
Garantir maior transparência e clareza no processo de seleção das famílias para o Programa Bolsa Família e aumentar a renda per capita limite para a concessão de benefícios do Programa Bolsa Família para meio salário mínimo.
Que sejam feitos urgentes, amplos e efetivos esforços por parte do MDS para que a Caixa Econômica Federal corrija com estabelecimento de tempo previamente determinado, as diversas inconsistências, indisponibilidades e erros dos seus sistemas informatizados, com prioridade para os erros e inconsistências que provocam os frequentes cancelamentos, bloqueios e concessões indevidas de benefícios do PBF que se avolumam mensalmente aos milhares em todo território nacional.
Melhorar e tornar mais efetivos os canais de atendimento (via telefone, e-mails, escritórios) aos gestores e usuários, tanto por parte do MDS quanto por parte da Caixa Econômica Federal, e não

mais por empresas terceirizadas, e que terá prazo mínimo para a apresentação de soluções e correções de erros e inconsistências de todos os sistemas relacionados ao Cadastro Único e ao Bolsa Família (por exemplo, bloqueios e cancelamentos indevidos de benefícios).
Benefício de Prestação Continuada
Garantir aos beneficiários do BPC pessoa com deficiência, que comprovem a necessidade de acompanhante, um acréscimo de 25% ao benefício recebido.
Revisão do BPC Trabalho, no sentido de promover a sua redução gradativa após o ingresso no mercado de trabalho formal do beneficiário que receba entre 1 e 3 salários mínimos.

Concepção da Política

<i>I Conferência</i>
Extintuir o Programa Comunidade Solidária e outros programas semelhantes, tais como Fundos de Solidariedade.
Que a I Conferência Nacional de Assistência Social operacionalize e aprove indicativos para a definição dos mínimos sociais, referidos no artigo 1º, da Lei nº 8.742 - LOAS, estabelecendo a garantia de acesso à educação, saúde, habitação, saneamento, trabalho, lazer, transporte urbano e terra, essencial para elaboração e implementação da Política Nacional de Assistência Social, devendo fazer parte das orientações gerais do CNAS.
Que a Política de Assistência Social seja planejada e executada de forma integrada às demais políticas sociais.
Alterar a LOAS, no seu artigo 2º, inciso I, incluindo “proteção ao adulto sem vínculo familiar”.
Os Fóruns/Conselhos de Assistência Social, em nível federal, estadual e municipal deverão definir mecanismos de atuação direta junto aos parlamentares para a divulgação e cumprimento da LOAS.
Que o CNAS e o Ministério da Previdência e Assistência Social viabilizem a divulgação e popularização da LOAS, inclusive nos meios de comunicação de massa, contribuindo, desta forma, para a necessária compreensão da Assistência Social como direito de cidadania, motivando a elaboração de cartilhas informativas e a realização de campanhas enfatizando os direitos e a valorização do idoso, da criança, do adolescente e da pessoa portadora de deficiência.
Com o objetivo de assegurar o comando único da Assistência Social, como preconiza a LOAS, que sejam respeitados os Conselhos, os Fundos e os Planos municipais e estaduais, não permitindo repasses financeiros via outros meios, como o Programa Comunidade Solidária e as Subvenções Sociais.
Definição, pelo CNAS, de diretrizes sobre a relação Público e Privado, de modo a efetivar os dispositivos da LOAS, explicitando o que compete ao Estado, à Sociedade Civil e ao mercado.

<p>Que o CNAS realize debates junto aos parlamentares da Comissão Especial da Reforma Previdenciária e junto à Comissão de Seguridade Social, para o não acolhimento da proposta do Governo de alteração do artigo 203 da Constituição Federal, que trata da Assistência Social como Política de Seguridade Social. Pela rejeição da proposta de alteração do artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, incluída no bojo da Reforma da Previdência, que desvincula o valor do benefício de prestação continuada do Salário Mínimo e transforma-o em auxílio (PEC nº 33-A).</p>
<p>Concepção - Transversalidade</p>
<p>Definição e implantação de uma Reforma Agrária e Agrícola em todo o País, capaz de incentivar e apoiar o pequeno e o médio agricultor, com incentivos e linhas de crédito mais adequadas, especialmente para o fortalecimento da agricultura familiar, enfatizando aspectos relativos ao uso de agrotóxicos e defensivos agrícolas, a fim de viabilizar a permanência do homem no campo, ou mesmo o seu retorno.</p>
<p>Estruturação e implantação de uma política habitacional a partir das realidades locais e adequação desta aos segmentos a serem atendidos, priorizando cooperativas habitacionais e projetos de financiamento a famílias com renda inferior a três salários mínimos, articulando com os projetos de enfrentamento à pobreza e geração de renda da Assistência Social.</p>
<p>Que o CNAS se articule com o Conselho Nacional de Saúde, buscando o apoio necessário à criação de centros regionais nos estados para tratamento de dependentes químicos, dotando-os de infra-estrutura, sobretudo equipes multidisciplinares e com prioridade para ações preventivas, a ser viabilizada pela área da saúde.</p>
<p>Garantir que os trabalhadores portadores de patologias invalidantes (TB, cardiopatia grave, neoplasia maligna, etc.) continuem a ser contemplados pela renda mensal vitalícia do INSS.</p>
<p>Amparo às crianças e adolescentes com problemas crônicos de saúde que necessitem de tratamento especializado, assegurando abrigo e atenção.</p>
<p>Implementar campanhas educativas abordando a violência contra a mulher, o idoso, a criança e o adolescente, não só no seio da sociedade, mas também no âmbito da família, garantindo a punição dos responsáveis pelos atos de violência.</p>
<p>Fiscalização, pelo Ministério do Trabalho, do efetivo cumprimento da implantação de creches nas entidades empregadoras.</p>
<p>Diligenciar junto aos Conselhos de Educação, de todas as Unidades da Federação, para que, por meio de portaria, normatizem sobre a inclusão de conteúdos curriculares relativos aos direitos constitucionais das crianças e dos adolescentes, já regulamentados pelo ECA, LOAS, SUS e outros instrumentos legais.</p>
<p>Garantir a formulação de uma Política Nacional de Migração e de outras políticas eficazes que respondam ao processo de migração, visando reduzir os problemas das periferias urbanas, dando condições e incentivos para que o homem se fixe no seu local de origem.</p>
<p>Que as terras apreendidas com plantação de ervas que causam dependência física ou psicológica, bem como os equipamentos de irrigação e preparação do solo, sejam repassadas aos sem-terra, de acordo com as diretrizes da Reforma Agrária.</p>
<p>Garantir recursos em nível municipal para contratação de especialistas na área de saúde, para tratamento de deficientes, assim como para compra de equipamentos para o setor de reabilitação.</p>
<p>Que se assegure o combate à pobreza previsto no LOAS, promovendo ações articuladas entre as políticas setoriais para o seu adequado enfrentamento, em especial no campo da problemática habitacional, garantindo: a) acesso à moradia digna à população de risco social na faixa de zero até 3 salários mínimos e/ou de risco físico, tais como: idosos, crianças e adolescentes, pessoas portadoras de deficiência, adultos desempregados e mulheres chefes de família; b) implementação de loteamentos em locais dotados de infraestrutura básica, superando a segregação social dos grandes loteamentos e promovendo, inclusive, a integração dos sem-teto; c) articulação dos projetos habitacionais com outras ações de caráter socioeconômico, tais como:</p>

<p>produção de insumos para edificação de moradias com ações cooperativadas, mutirões remunerados ou não, aproveitando e capacitando mão de obra local; d) implementação dos mecanismos referentes ao capítulo da Política Urbana, das Constituições Federal e das Unidades da Federação, promovendo a reforma urbana; e) implementação de uma política de regularização fundiária, incluindo programas de atenção aos sem-terra; f) condições dignas de moradia, vida e trabalho à população das áreas rurais, preservando a cultura local.</p>
<p>Priorizar a Política de atendimento às crianças e adolescentes que vivem em situações de risco pessoal e social, como meninos e meninas de rua, as prostitutas, as que trabalham com idade inferior a 12 anos. Que sejam implementados, de forma integrada com os Conselhos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, programas sócio-educativos, conforme previsto na LOAS e no ECA.</p>
<p>Fomentar programas sociais que viabilizem ações integradas entre as áreas da Educação, Saúde, Esporte, Cultura, Lazer, Planejamento, Obras, Agricultura e Turismo, privilegiando o combate à mortalidade infantil, doenças infecto-contagiosas e a diminuição da incidência de DST entre jovens, inserindo a educação sexual nos currículos de 1º e 2º graus.</p>
<p>Que os Conselhos, Nacional, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, criem instrumentos formais ou informais de intercâmbio para aprofundar temas e experiências, difundindo idéias e definindo estratégias de enfrentamento de problemas comuns a nível nacional, regional, estadual e municipal.</p>
<p>Que o CNAS busque entendimentos junto ao Conselho Nacional de Saúde que este cobre, do SUS, a correta aplicação dos 2,5% destinados à aquisição de órtese e prótese.</p>
<p>Criar canais de intercâmbio entre os diversos Conselhos de Assistência Social e os diversos segmentos organizados da sociedade, nos âmbitos estadual e municipal, para discussão de problemas sociais correlatos, os quais perpassam as diversas áreas, apontando ações integradas para solução dos mesmos. Que sejam feitas articulações com os setores de Educação e as instâncias de capacitação profissional para que incluam matérias relativas à cidadania.</p>
<p>Que sejam feitas articulações entre os Conselhos de Assistência Social já existentes e a serem criados, com outros Conselhos afins (da Criança e do Adolescente, da Saúde, etc.), evitando o paralelismo de ações e favorecendo a união de forças.</p>
<p>Que a I Conferência Nacional de Assistência Social se posicione contra as propostas de Reforma Constitucional, as quais alteram os direitos sociais adquiridos e garantidos no âmbito da Seguridade Social.</p>
<p>Priorizar na Política de Saneamento Básico as áreas carentes e a habitação popular, garantindo o repasse de recursos pelo órgão governamental responsável por esta Política ao Fundo Municipal de Assistência Social, após a aprovação dos projetos pelos respectivos Conselhos.</p>

III Conferência

<p>III conferência - Concepção</p>
<p>Exercer as atribuições previstas no art. 18 da LOAS assumindo sua prerrogativa de veto aos “programas prontos”, liberação de verbas carimbadas e ações paralelas Responsável: Conselhos nos três níveis</p>
<p>Aprovar resolução normativa estabelecendo que não cabe ao Legislativo ocupar vaga na representação governamental nos conselhos. Responsável: Conselhos nos três níveis</p>
<p>Aprofundar o debate sobre o conceito de mínimos sociais, com vistas à sua definição</p>
<p>Rever os Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Custo de Vida (ICV), Índice de mortalidade, além de outros critérios que possam retratar a realidade urbana e rural dos municípios, afim de subsidiarem a definição dos critérios de partilha dos recursos</p>
<p>Assegurar recursos com vistas à articulação com unidades de ensino e outras instituições de pesquisa com objetivo de elaborar diagnóstico atualizado da realidade social, de mapas de</p>

exclusão e inclusão, visando fornecer subsídios à elaboração de planos de Assistência Social nas três esferas de governo

Desvincular definitivamente a Assistência Social da Previdência, garantindo que seus orçamentos sejam próprios e independentes

IV conferência

4 Definir e normatizar os padrões básicos de qualidade dos serviços de proteção social, tendo por base diagnósticos e indicadores locais, Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, (Censo Social, Mapa da exclusão social, etc.) que fundamentem a elaboração dos Planos Plurianuais - PPA's, a partir de 2005, visando: a) garantir o caráter emancipatório dos usuários da Política Pública de Assistência Social com centralidade na família; b) nortear o custo dos serviços a serem prestados à população; c) nortear o cofinanciamento entre as três esferas de governo. Esfera: federal

7 Que o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS desenvolva uma programação voltada a revisão da LOAS, com o objetivo de universalização e ampliação do acesso aos usuários. Esfera: federal

5 Que as matérias debatidas no âmbito da Segurança Alimentar, pertinentes à Política de Assistência Social, sejam submetidas à apreciação e deliberação dos Conselhos de Assistência Social. Esferas: federal, estadual e municipal

9 Que o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS exija, conforme preconiza a LOAS, que os Programas de Assistência Social sejam implementados pelo órgão responsável pela política, o Ministério da Assistência Social - MAS, negando a cultura de Programas de Assistência vinculados ao gabinete da Presidência. Esfera: federal

V conferência

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

Promover a equidade de direitos articulando as políticas socioeconômicas com as políticas sociais para o atendimento das demandas de proteção social e para o enfrentamento da pobreza e da fome e da exclusão.

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

VI conferência

1 Criar plano de comunicação e marketing do SUAS, no âmbito da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, com estratégias de disseminação de informação, tornando-o mais acessível e de domínio público reafirmando os Direitos Socioassistenciais, divulgando os serviços, benefícios, programas e projetos e garantindo a acessibilidade às pessoas com deficiência.

4 Acompanhar junto ao Legislativo Projeto de Lei de Responsabilidade Social que possibilite a punição pelo descumprimento da Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004 à luz da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, nos 3 (três) níveis de governo.

2 Universalizar as políticas voltadas para a juventude, implementadas pelo Governo Federal, Estadual para todos os municípios garantindo acesso às áreas urbanas e rurais.

VII conferência

14 Reivindicar a aprovação junto ao Congresso Nacional, em regime de urgência, do Projeto de Lei n.º 3.077/2008 (PL/SUAS), promovendo amplo processo de mobilização da sociedade civil e dos representantes governamentais.

VIII conferência

1. Fortalecer a luta da classe trabalhadora pelo direito ao trabalho digno, com remuneração justa.

1. Estimular a atuação intersetorial e em rede, com articulação das ações da assistência social com as demais políticas públicas, na perspectiva da integralidade do atendimento e potencialização de recursos, visando à inclusão produtiva das famílias urbanas e rurais, de territórios de fronteira, de assentamentos, das terras indígenas e quilombolas.

12. Reafirmar a centralidade do SUAS na erradicação da extrema pobreza no Brasil, considerando seu papel de assegurar os direitos socioassistenciais, de dar visibilidade às necessidades da população e de atuar na perspectiva da garantia dos direitos e melhor qualidade de vida, por meio da articulação intersetorial com outras políticas públicas para que alcancem moradia digna, trabalho e cuidados de saúde, acesso à educação, à cultura, ao esporte e lazer, à segurança alimentar e nutricional, à segurança pública, à preservação do meio ambiente, à infra estrutura urbana e nas comunidades tradicionais, conforme Decreto nº 6.040/2007, ao crédito bancário, à documentação civil, ao desenvolvimento sustentável e à garantia de renda.

15. Garantir que as Secretarias de Assistência Social nos municípios, estados e Distrito Federal sejam as responsáveis pela gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único.

6. Fomentar, por meio de protocolo específico, o processo de construção da intersetorialidade e a transversalidade Política de Assistência Social, no intuito de melhorar a qualidade dos serviços socioassistenciais e adensar a participação da sociedade na construção do SUAS.

2. Criar, em todas as esferas de governo, estratégias para a ampliação do acesso às políticas públicas em articulação com as políticas transversais setoriais, nas comunidades e povos tradicionais, conforme Decreto Federal nº 6.040/2007, incluindo territórios de fronteira assentamentos, egressos do sistema prisional, catadores de materiais recicláveis, homoafetivos, pessoas com deficiência e população em situação de rua.

IX Conferência

Garantir que a União, os Estados e Municípios participem efetivamente da agenda do marco regulatório das organizações da sociedade civil para ampliar, fortalecer e regionalizar essa agenda. Considerando sua importância para o financiamento de serviços, programas e projetos socioassistenciais.

Controle Social, Participação

<i>I Conferência – Controle Social</i>
Acionar o Ministério Público como instância legítima de garantia do atendimento às necessidades básicas e universalização dos direitos sociais.
Garantir que as conquistas na área da Assistência Social não sofram solução de continuidade na passagem de governo, em todas as esferas administrativas, por motivo de nova eleição, assegurando que as prioridades propostas pelos Conselhos Estaduais e Municipais prevaleçam.
Que o Poder Executivo, com a Sociedade Civil organizada, garanta a criação dos Conselhos Paritários, estabelecidos na LOAS, com caráter deliberativo e fiscalizador na execução da Política de Assistência Social nos estados e municípios, bem como na aplicação dos recursos financeiros da Assistência Social.
Pelo cumprimento dos preceitos legais e constitucional sob a fiscalização dos Conselhos. Incurrendo tal cumprimento, que seja aberto inquérito civil público, por intermédio da Procuradoria Geral da República e/ou do Ministério Público, contra a esfera de governo correspondente.
Que o CNAS divulgue, amplamente, os critérios de cadastramento e criação de entidades de Assistência Social.
Que o plano de ação do órgão responsável pela coordenação da Política de Assistência Social, nos níveis Municipal, do Distrito Federal, Estadual e Nacional, seja revisto a partir das conclusões das conferências e encaminhado para apreciação e aprovação dos respectivos Conselhos, quando instalados.
Que o CNAS estimule a criação de fóruns regionais permanentes, com o objetivo de divulgar as mais significativas experiências municipais e estaduais de Assistência Social, e para o acompanhamento e discussão da legislação que normatiza o repasse dos recursos financeiros e o processo de descentralização administrativa.
Que os Conselhos Municipal, Estadual, do Distrito Federal e Nacional estabeleçam, como critério para programas na área de Assistência Social, mecanismos de gestão participativa com a participação dos usuários.
Que o CNAS elabore recomendações e orientações unificadas para o processo de encaminhamento da criação e implantação dos Conselhos nos estados, Distrito Federal e municípios, garantindo a ampliação de suas representações na composição do Conselho Nacional e para que todos os municípios realizem suas conferências, destinadas à instalação dos Conselhos e a criação dos Fundos.
Garantia da participação popular na elaboração dos projetos de lei que vão instituir os Conselhos e Fundos de Assistência Social nos municípios.
Que o CNAS e os demais Conselhos estaduais, do Distrito Federal e municipais agilizem e fiscalizem o reordenamento institucional, com vistas a evitar a descontinuidade dos programas sociais em execução, bem como dos programas a serem propostos.
Que o CNAS crie mecanismos e normas que evitem o paralelismo de ações na área da Assistência Social entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
Que a Secretaria Nacional de Assistência Social (SAS) respeite e garanta o processo de discussão e implantação dos Conselhos estaduais e municipais de Assistência Social.
Que a SAS agilize a nomeação dos Coordenadores Estaduais e o treinamento da equipe técnica que irá assessorar estados e municípios na implantação dos Conselhos e criação dos Fundos.
Implantar o sistema descentralizado e participativo de Assistência Social por meio dos

comandos únicos em cada esfera de governo, pela criação de Conselhos paritários e Fundos e, ainda, pela elaboração de plano de ação, extinguindo-se órgãos e programas paralelos e que estejam fora das possibilidades de controle social.
Efetivar e fiscalizar as ações inerentes à Assistência Social, aplicando-se as penalidades previstas na Lei.
Assegurar que as Resoluções do CNAS sejam imediatamente encaminhadas aos Conselhos Estaduais e destes aos Conselhos Municipais de Assistência Social.
Garantir que a fiscalização e as atividades afins dos Conselhos de Assistência Social sejam realizadas em articulação com outros Conselhos pertencentes à Seguridade Social.
Garantir que constem do Plano de Assistência Social de cada esfera de Governo as Ações de Assistência desenvolvidas junto aos demais órgãos públicos, a serem controladas pelos respectivos Conselhos.
Os Fóruns microrregionais, Fóruns municipais e Conselhos municipais deverão resgatar as Leis Orgânicas dos municípios para se garantir coerência nos encaminhamentos da LOAS, considerando que elas variam de acordo com as realidades de cada município.
Padronizar os principais documentos de prestação de contas, contemplando uma versão simplificada do balancete e possibilitando o controle social dos gastos com a Assistência Social.
Estabelecer parcerias na operacionalização da Política de Assistência Social, desde que discutidas e aprovadas nos respectivos Conselhos.
Que o CNAS e a SAS promovam encontros, seminários e debates com os poderes Executivo e Legislativo, em todas as esferas administrativas, a partir de uma política de informação e conscientização, objetivando contribuir para o processo de descentralização da Assistência Social, notadamente, por meio da criação e implantação de Conselhos e Fundos de Assistência Social.
Que o CNAS priorize a articulação com os diversos Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social e Fóruns Populares, garantindo o repasse de informações e a possibilidade de realização de ações conjuntas.
Que seja revista a participação dos municípios no Conselho Nacional de Assistência Social, com criação de uma vaga para cada região, sendo necessário ampliar a composição do Conselho para 24 membros. Os representantes das regiões deverão ser eleitos em fórum próprio nas regiões.
Que o Estado atue como provocador e articulador das discussões da Política de Assistência Social junto à Sociedade Civil.
Cadastramento das entidades de âmbito municipal, estadual e nacional nos respectivos Conselhos, desburocratizando e descentralizando o sistema e assegurando o respeito à autonomia político-administrativa dos Conselhos, bem como estabelecendo mecanismos de comunicação e consulta interconselhos, visando a agilidade no repasse de recursos financeiros.
Que a SAS agilize a nomeação dos representantes estaduais, preferencialmente com servidores de carreira e ofereça treinamento para a equipe técnica que irá assessorar os estados e o Distrito Federal e, em conjunto com estes, os municípios na implantação dos respectivos Conselhos.
Que os Conselhos de Assistência Social realizem a divulgação de suas atribuições e deliberações à comunidade por intermédio dos meios de comunicação, inclusive, pela publicação em Diário Oficial.
Garantir ampla divulgação das ações dos Conselhos de Assistência Social, no mínimo semestralmente, visando fortalecer o caráter deliberativo e a transparência e, principalmente, o cumprimento da LOAS.
Que a operacionalização do benefício de prestação continuada seja acompanhada pelos Conselhos Municipais de Assistência Social, mesmo sendo sua concessão de responsabilidade do Governo Federal.
Controle - Entidade
Na implantação do comando único descentralizado e participativo da Assistência Social, que

<p>sejam submetidos à aprovação dos Conselhos, em todos os níveis, os programas e projetos existentes, até que estes se extingam e que, os recursos a eles destinados sejam repassados aos Fundos de Assistência Social, em cada esfera de governo, sob o controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social.</p>
<p>Assegurar que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios implantem seus respectivos Conselhos após a realização de suas Conferências, a fim de garantir a participação da sociedade na elaboração dos projetos de criação dos Fundos e dos Planos de Assistência Social, sem que haja qualquer prejuízo às entidades e organizações de assistência social na execução das ações, até 30 de dezembro de 1996.</p>
<p>Garantir a continuidade do trabalho de Assistência Social prestado pelas instituições e ONG's, desde que obedecidos os critérios estabelecidos pelos Conselhos, de forma independente das mudanças de Governo e sem discriminação partidária.</p>
<p>Assegurar o caráter público da prestação de serviços assistenciais oferecidos pela rede privada de instituições que atuam no setor, permitindo a participação do usuário na definição de programas, para que o controle social seja mais efetivo.</p>
<p>Garantir à população ampla divulgação das políticas aprovadas pelo Conselho de Assistência Social, tornando público o conhecimento das entidades beneficiadas e a forma de gestão dos recursos.</p>
<p>Garantir uma política de transferência transparente e criteriosa dos recursos da Assistência Social, para o exercício do controle social.</p>
<p>Garantir a divulgação ampla, pelo CNAS, dos critérios para cadastramento e criação de entidades de Assistência Social.</p>
<p>Que o CNAS assegure que os representantes da Sociedade Civil nos Conselhos dos Estados, Distrito Federal e Municípios, sejam eleitos pela população organizada em suas entidades ou movimentos, por meio de Assembléia Pública amplamente divulgada, com a fiscalização do Ministério Público, devendo os governos acatarem os resultados deste processo.</p>
<p>O CNAS deve normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada, zelando pelo princípio da complementaridade dos serviços e integração entre as instituições da área de Assistência Social.</p>
<p>Recomendar às Assembleias Legislativas e às Câmaras Municipais que, na concessão de título de utilidade pública, a partir da Lei nº 8.742/93, seja levado em conta parecer dos Conselhos Estadual, do Distrito Federal e/ou Municipal de Assistência Social.</p>
<p>Que o CNAS proceda a uma ampla revisão das normas e critérios de concessão de registro e certificado de fins filantrópicos, às entidades e organizações privadas de Assistência Social, até junho de 1996, visando uma nova regulamentação das relações Público e Privado a ser incorporada na Política Nacional de Assistência Social, dando ampla divulgação junto aos Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais.</p>
<p>Que o CNAS efetive gestões junto aos governos federal e estadual, no sentido de que se definam critérios para concessão de auxílios, subvenções e contribuições às entidades privadas de Assistência Social e que, tais recursos, sejam consignados aos Fundos de Assistência Social, ficando vedada a concessão a entidades com fins lucrativos.</p>
<p>Que o CNAS atue em favor da maioria das entidades que perderam a condição de "isento" junto ao INSS, em face de interpretação equivocada das Resoluções sobre a matéria, na medida em que isto acarrete risco de suspensão do atendimento. Na nova normatização sobre a matéria, deve-se incluir a retroatividade da isenção.</p>
<p>Que a Política Nacional de Assistência Social estabeleça mecanismos de controle e avaliação de resultados sobre a relação de parceria do Governo com entidades privadas, visando garantir padrões de qualidade na prestação dos serviços.</p>
<p>Democratização da atuação das entidades, permitindo a participação dos usuários na gestão dos serviços oferecidos, podendo ser feita por meio da criação de comissões tripartite.</p>

Efetuar, no âmbito do município, por meio do Conselho Municipal da Assistência Social, os registros das entidades assistenciais, configurando um cadastro único para as três esferas do governo.
Garantir o registro permanente das entidades no CNAS, submetendo-o a uma avaliação anual, por parte dos Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais, os quais deverão encaminhar relatórios ao CNAS.
A concessão de registro e certificado de fins filantrópicos às entidades privadas terá uma indicação prévia por parte dos Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Assistência Social ao CNAS que, à luz da legislação vigente, homologará, ou não, a concessão.
Revisão de todos os convênios celebrados na área da Assistência Social pelos Conselhos das diversas esferas administrativas, num prazo de 180 dias, a contar de 1º de janeiro de 1996, objetivando o cumprimento dos princípios e diretrizes estabelecidos na Constituição Federal e na LOAS (artigos 4º e 5º).
Controle-Legislativo
Considerando que, em 1996, o CNAS desencadeará a realização de um Fórum para escolha dos representantes da sociedade civil no Conselho, e que os participantes da I Conferência Nacional reclamam uma maior representação dos Estados, Distrito Federal e Municípios no CNAS dos Estados e Municípios, propõe-se que o Governo Federal encaminhe Projeto de Lei alterando a composição do mesmo referente ao quantitativo de conselheiros, aumentando o número de seus representantes, obedecendo a paridade.
181. Revogar o artigo 21, da Lei nº 4.320, que autoriza o Poder Público municipal, estadual e federal a repassar recursos diretamente às instituições (entidades e organizações sociais) sem que haja necessidade de aprovação pelos respectivos Conselhos.

III conferência

III Conferência - Concepção
Propor ao Poder Legislativo Federal a mudança da lei 9.720, datada de 30/11/1998, que ampliou o prazo de realização da Conferência Nacional de 2 em 2 anos para 4 em 4 anos, retornando ao prazo inicial proposto na LOAS Responsável: CNAS
Reiterar as deliberações das Conferências Nacionais anteriores Responsável: Conselhos nos três níveis
Realizar plenárias regionais e/ou nacional com os conselhos das três esferas para monitorar a implementação das deliberações das conferências Responsável: FONSEAS, CNAS, CIB, CONGEMAS
Criar mecanismos que assegurem um fluxo permanente de informações entre os conselhos nas três esferas de governo Responsável: Gestores e Conselhos nos três níveis
Publicizar, nas três esferas de governo, as metas e ações da política de assistência social divulgando seu impacto social por meio de: Material impresso, a ser divulgado nos meios de comunicação de reconhecido alcance respeitando-se as peculiaridades regionais; Sistema gratuito de consulta telefônica, criando, mantendo e atualizando página na rede mundial de computadores. Responsável: Gestores nas três esferas
Acionar o Ministério Público e outros mecanismos para cumprimento da LOAS quando houver atrasos de providências essenciais à implementação dos conselhos ou descumprimento de suas deliberações Responsável: Conselhos nos três níveis
Acompanhar projetos de lei em tramitação no Legislativo, relacionados à assistência social. Responsável: Conselhos nos três níveis
Estabelecer aliança dos Conselhos de Assistência Social, Conselhos de Direito, entidades representativas, Ministério Público e Defensoria Pública, na busca de defesa dos interesses dos usuários e no cumprimento da LOAS Responsável: Conselhos nos três níveis;
Implantar uma rede articulada regional dos conselhos municipais de assistência social.

Responsável: Conselhos nos três níveis
Acompanhar a elaboração da LDO, LOA e PPA, aprovando as propostas da assistência social antes do seu encaminhamento ao Legislativo, fiscalizando-os na aprovação conforme art. 18 da LOAS Responsável: Conselhos nos três níveis
Elaborar texto ou cartilha explicando a composição dos conselhos de assistência social no que diz respeito ao segmento de representação da sociedade civil Responsável: CNAS
Implementar no prazo indicado as deliberações da III Conferência de Assistência Social e divulgar seu cumprimento Responsável: CNAS e SEAS/MPAS
Encaminhar ao Ministério Público Federal o Relatório da III Conferência Nacional de Assistência Social para que possa acompanhar e monitorar o cumprimento das deliberações por parte do Governo Federal e a entrega do mesmo aos parlamentares federais comprometendo-os na efetivação das propostas contidas no relatório Responsável: CNAS
Convidar o Ministério Público para a IV Conferência Nacional de Assistência Social e conferências estaduais, municipais e do Distrito Federal Responsável: Conselhos nos três níveis.
Criar e implantar sistema de monitoramento e avaliação das ações executadas e divulgação permanente de seus resultados Responsável: Gestores e Conselhos nos três níveis
Garantir a efetivação dos artigos 16 e 30 da LOAS (instituição de conselhos, fundos e planos em todos os municípios) Responsável: Gestores e Conselhos nos três níveis
Elaborar cartilha sobre o papel dos conselhos para ser discutida como tema transversal nos parâmetros curriculares de educação Responsável: CNAS e MEC
Acompanhar a elaboração do diagnóstico, definindo as diretrizes para formulação dos planos municipais, contemplando realizações de reuniões ampliadas e debate público no Legislativo Responsável: Secretarias Estaduais de Assistência Social
Criar normas que estabeleçam a obrigatoriedade de encaminhamento do plano de assistência social com prazo mínimo de 20 dias para sua avaliação e aprovação por parte dos conselhos Responsável: Gestores e Conselhos Municipais
Elaborar os Planos de Assistência Social de forma articulada com as deliberações das conferências, PPA e LOA, debatidos amplamente com a sociedade em fóruns e/ou audiências públicas Responsável: Gestores nos três níveis
Elaborar o plano nacional de assistência social e submetê-lo à aprovação do CNAS, contemplando os planos municipais e estaduais e assegurando recursos orçamentários e financeiros para sua implementação e ampla divulgação Responsável: SEAS/MPAS e CNAS
Organizar fóruns de discussão do orçamento destinado à assistência social, pelos conselhos, nas três esferas, com pelo menos dois meses de antecedência de seu envio ao Legislativo Responsável: Conselhos nos três níveis
Constituir comissão permanente para acompanhar a elaboração e execução orçamentária
Democratizar e publicizar a elaboração e execução orçamentária para o efetivo controle sobre as fontes e a destinação dos recursos da assistência social Responsável: Gestores nos três níveis
Realizar reuniões de articulação entre CNAS e Conselhos Estaduais, Municipais e do DF pelo menos uma vez ao ano Responsável: CNAS
Realizar reuniões itinerantes dos conselhos municipais e do DF nas comunidades, com ampla divulgação Responsável: Conselhos municipais
Garantir a autonomia da sociedade civil no processo de eleição dos conselhos, divulgando-o amplamente Responsável: Conselhos nos três esferas
Divulgar as informações pactuadas e resoluções das comissões CIB e CIT, em boletim mensal e encontros regionais e municipais, favorecendo o exercício do controle social pelos Conselhos Responsável: SEAS/MPAS, INSS e Secretarias Estaduais e Municipais
Realizar reuniões itinerantes para acompanhamento da política de assistência social Responsável: Gestores
Assegurar a participação de conselheiros, como ouvinte, nas reuniões da CIB e CIT Responsável:

CIB e CIT
Assegurar as condições econômicas, materiais e políticas necessárias à participação dos usuários nos eventos Responsável: SEAS
Garantir participação dos portadores de deficiência nas comissões organizadoras das Conferências Responsável: Conselhos nos três níveis
Investir na criação e fortalecimento de instituições de usuários das políticas sociais, no sentido de ampliar sua participação nos conselhos de assistência social Responsável: Conselhos nos três níveis e Fóruns de Assistência Social
Implantar e/ou implementar Fóruns Permanentes de Assistência Social, constituídos pela sociedade civil Responsável: Entidades da sociedade civil
Articular os Fóruns de Assistência Social com os Conselhos de Políticas Públicas nas três Esferas Responsável: Entidades da sociedade civil
Divulgar a existências dos Fóruns, estimulando a participação de entidades de usuários Responsável: Entidades da sociedade civil
Constituir fóruns regionais de políticas públicas, de caráter permanente, para promover a discussão e interface das políticas sociais Responsável: Conselhos nos três níveis
Garantir a audiência pública de Prestação de Contas a respeito do patrimônio da extinta LBA
Criar espaço físico comum, “casa dos conselhos”, a fim de facilitar o intercâmbio entre os diversos conselhos municipais Responsável: Gestores Estaduais e Municipais
Coordenar estudos com vistas à elaboração de um projeto de lei de responsabilidade social obrigando os gestores públicos a cumprirem as deliberações dos conselhos das três instâncias e as exigências legais relativas à seguridade social Responsável: Conselhos nos três níveis
Envolver a Frente Parlamentar da Assistência Social no sentido de garantir que os recursos das emendas parlamentares sejam repassados aos fundos e estejam voltados para a operacionalização dos planos Responsável: SEAS/MPAS e CNAS
Propor a elaboração de legislação específica que defina critérios para a fiscalização permanentedas entidades de saúde, educação e cultura inscritas nos conselhos Responsável: SEAS/MPAS, CNAS e INSS
Rever as leis de criação dos conselhos, garantindo: a) revisão da participação do governo; b) que o presidente não seja definido previamente em legislação; c) que o presidente do conselho, nas três esferas de governo, seja eleito e garantida a alternância entre sociedade civil e governo; d) que a sociedade civil seja igualmente representada por usuários, prestadores de serviços e trabalhadores da área Responsável: Gestores e Conselhos nas três esferas.
Incluir questões de gênero, etnia, AIDS e sua relação no acesso a direitos, nas discussões dos conselhos Responsável: Conselhos nos três níveis

IV conferência

1 Garantir, em cada esfera de Governo, conforme art. 17 da LOAS, e na lei de criação dos conselhos, toda a infraestrutura física, material, financeira e de recursos humanos para o seu funcionamento, assegurando recursos nos orçamentos anuais, bem como as condições econômicas, materiais e políticas à participação de conselheiros e representantes de usuários nas conferências e eventos relativos à Política de Assistência Social. Esferas: federal, estadual e municipal
2 Garantir, incentivar, dinamizar a criação e/ou implementação e articulação de Fóruns de Assistência Social e demais políticas públicas, em âmbito municipal, regional, estadual e nacional, assim como de trabalhadores e usuários da Política de Assistência Social, objetivando o fortalecimento, a mobilização e a participação popular dos setores envolvidos com a Política de Assistência Social, bem como a construção de uma agenda de articulação, intercâmbio, mobilização, visando a intersectorialidade das ações voltadas para os diversos segmentos,

promovendo anualmente audiências públicas, debates, fóruns locais ou regionais ampliados, visando a formulação e implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Esferas: federal, estadual e municipal
3 Articular maior participação do Ministério Público na fiscalização quanto ao cumprimento da LOAS e à defesa dos direitos dos usuários da Política de Assistência Social, estabelecendo normas e/ou mecanismos de penalização para União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Organizações Civis que não cumprirem as diretrizes previstas na Lei. Esferas: federal, estadual e municipal
7 Desenvolver um programa sistemático de ampla publicização da Política de Assistência Social, que agregue áreas intersetoriais como saúde, educação e temas transversais à Assistência Social, com vistas a fortalecer o controle social. Esferas: federal, estadual e municipal
6 Que todo o processo amplo de eleição dos Conselheiros da sociedade civil seja conduzida pelos Fóruns correspondentes nas três esferas de governo com ampla discussão em reuniões/assembleias para a escolha dos membros dos Conselhos. Esferas: federal, estadual e municipal
8 Que o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS normatize as inscrições das entidades filantrópicas de educação definindo claramente o que os conselhos municipais, estaduais e do DF, vão considerar como comprovação de gastos em programas de Assistência Social e quais os critérios devem ser considerados para receber bolsa de estudo. Esfera: federal
8 Elaborar Planos de Monitoramento, Avaliação e criar um sistema oficial de informações que possibilitem: a) a mensuração da eficiência e da eficácia das ações previstas nos Planos de Assistência Social; b) a transparência; c) o acompanhamento; d) a avaliação do sistema; e) a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos a fim de contribuir para a formulação da política pela três esferas de governo. Esferas: federal, estadual e municipal
4 Retomar o texto original da LOAS, artigo 18, inciso VI: “convocar ordinariamente a cada 2 (dois) anos “... a Conferência Nacional de Assistência Social ...”, revogando o disposto no artigo da Lei nº 9.720/98 editada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, e que seus resultados sejam publicizados no prazo de 30 (trinta) dias, encaminhando-os aos Conselhos Estaduais, municipais e do Distrito Federal de Assistência Social. Esfera: federal

V Conferência

Fortalecer a atuação dos Conselhos de Assistência Social para o desenvolvimento de suas funções com responsabilidade e organização, estimulando a participação da sociedade civil no controle social das políticas públicas e, em específico, da política de assistência social, garantindo o custeio pelo órgão gestor para todas as ações dos conselhos, visando a participação de seus representantes.
Adotar ações que tornem de domínio público a política de assistência social, o SUAS, os direitos consignados na LOAS, os critérios de parceria com organizações e entidades de assistência social. Disponibilizar sistemas de informação <i>on line</i> e outros meios sobre as ações da rede socioassistencial e dados sobre a gestão do SUAS, para possibilitar o controle social, avaliação e efetivação das ações.
Criar e implantar mecanismos de informação, integração e articulação entre os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais, realizando encontros anuais do CNAS com os Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social e interlocução com os demais Conselhos de direitos, abrindo canais de discussão acerca das políticas públicas.
Criar e reestruturar com instalações físicas adequadas e suprimentos de informática os Conselhos Municipais de Assistência Social e garantir a instalação de suas respectivas Secretarias Executivas, em todo o território nacional, para assegurar a participação da população na formulação e controle da política de assistência social.

Criar, apoiar e fortalecer a organização de fóruns de assistência social para mobilizar a sociedade civil a debater e encaminhar propostas para a garantia de direitos sociais, do controle social e de políticas sociais, em especial as ações do SUAS, capacitar lideranças na área social para gestão dos fóruns, bem como criar mecanismo de divulgação das atividades ligadas ao mesmo.
Implantar e implementar a política de formação continuada dos conselheiros, gestores e membros dos fóruns permanentes de controle da assistência social.
Implantar e ampliar espaços de defesa social: Ouvidorias de Assistência Social Municipais, Estaduais, do Distrito Federal e Nacional e articular a implantação de Defensorias Públicas, Delegacias Especializadas, bem como exigir agilidade no Ministério Público, inclusive na zona rural.
Efetivar a fiscalização do funcionamento dos Fundos de Assistência Social e a alocação de recursos de cada esfera de governo com publicização e demonstração da sua execução.
Criar, estimular e fortalecer outras formas de participação da sociedade civil: a) instalar conselhos locais para acompanhamento e controle social da política de assistência social, considerando o porte do Município; b) encaminhar às esferas legislativas anteprojeto de lei de Responsabilidade Social que possibilite a punição de gestores públicos e privados no descumprimento da PNAS à luz da LOAS nos três níveis de governo; c) Incentivar e assessorar grupos comunitários e movimentos sociais na perspectiva do fortalecimento de sua organização e participação nos conselhos; d) articular conselhos e organizações não governamentais para participar da formulação de diagnósticos sociais; e) assegurar orçamento participativo da assistência social; f) realizar processos anuais de avaliação da Política Nacional de Assistência Social –PNAS, por meio de organizações de usuários, operadores da rede e cadastrados no SUAS; g) fortalecer mecanismos de controle social externo com o uso de legislações pertinentes, Poder Judiciário, Ministério Público e dos Conselhos de direitos e de políticas públicas; h) implantar e implementar uma estratégia nacional para fortalecer o protagonismo da sociedade civil, sobretudo do segmento dos usuários, por meio de capacitação e formação em políticas públicas e orçamentárias; i) que as deliberações das Conferências Nacionais sejam totalmente efetivadas e cumpridas à luz da legislação vigente; j) criar auditoria cidadã, plebiscitos e projetos de lei de iniciativa popular.
Democratizar o processo de discussão das emendas parlamentares submetendo-as ao debate e deliberações dos Conselhos de Assistência Social e aos respectivos planos de assistência social garantindo, através de legislação específica, direcionamento obrigatório dos recursos para os respectivos Fundos de Assistência Social, visando a garantia do comando único estabelecido na PNAS.

VI conferência

1 Capacitar os conselheiros e fortalecer, potencializar e reforçar a autonomia de 100% dos Conselhos de Assistência Social e Conselhos de Direitos, na perspectiva do exercício do controle social e da participação popular.
2 Estabelecer mecanismos de cobrança das obrigações do Estado, no que tange à política, por meio de articulação com os COEGEMAS, CIBs, fiscalização do TCE, Poder Judiciário, Ministério Público e dos Conselhos de Assistência Social.
3 Incentivar a implantação e/ou ampliação de espaços de defesa social, defensoria pública, delegacias especializadas, ouvidorias, centrais de atendimento e fomentar a organização de fóruns de caráter regional ou municipal.
4 Criar, garantir e implantar mecanismos de informação, integração e reuniões descentralizadas dos Conselhos de Assistência Social nas 3 (três) esferas governamentais, articulação entre eles e publicização, em tempo hábil, de seus calendários e suas resoluções.
1 Organizar sistema específico de informações, acessível aos usuários e à sociedade em geral,

sobre os serviços, orçamentos e investimentos das 3 (três) esferas de governo na área da política de assistência social.
2 Implantar, nas 3 (três) esferas de governo, sistema de comunicação para agilizar a relação entre os Conselhos de Assistência Social, como aperfeiçoamento do SICNASweb.
4 Instalar rede de comunicação informatizada e outros meios entre os órgãos gestores e rede intragovernamental, de forma a ampliar a capacidade de utilização de ferramentas de trabalho e instrumentos de gestão, disponibilizando-os para toda a rede socioassistencial.

VII Conferência

1 Estimular a implantação dos Fóruns (municipais, estaduais e regionais) Permanentes de Assistência Social e promover o seu fortalecimento como espaço de participação popular, discussão, socialização de conhecimentos, participação política instrumentalização da sociedade civil para monitorar a efetivação das deliberações na área e apresentar proposições.
2 Criar instrumentos legais, financeiros, materiais, físicos e de divulgação que viabilizem a participação dos usuários em audiências públicas e nos conselhos, fóruns e conferências de assistência social nas três esferas de governo.
3 Promover capacitação continuada para conselheiros de assistência social, secretários executivos dos conselhos, integrantes dos fóruns da assistência social, gestores, trabalhadores, entidades de assistência social e usuários, cofinanciada pelas três esferas de governo, como forma de viabilizar o empoderamento destes atores no exercício da participação e do controle social e permitir a troca de experiências na execução da política de assistência social.
4 Intensificar as ações de fortalecimento do controle social na política de assistência social, por meio da realização de seminários, cursos presenciais e à distância, audiências públicas e outros instrumentos de participação popular.
6 Aperfeiçoar a interlocução e a emissão de deliberações conjuntas entre os Conselhos de Assistência Social e os Conselhos de Defesa de Direitos, visando a efetivação das políticas públicas envolvidas e a consolidação do SUAS e do sistema de garantia de direitos.
7 Criar Fóruns Regionais dos Conselhos de Assistência Social com a atribuição de planejar, discutir e compatibilizar as intervenções face aos problemas em comum, e fortalecer o processo de intercâmbio entre os conselhos.
8 Ampliar a participação popular, mobilizando e capacitando os usuários para intervir nas decisões, avaliar e fiscalizar a política de assistência social, para que se realize a intersectorialidade com as demais políticas públicas.
9 Proporcionar aos conselhos e aos gestores, nas três esferas de governo, encontros periódicos e sistemáticos com o objetivo de socializar informações para as comunidades rurais, comunidades étnicas e povos tradicionais, incentivando sua participação junto à política de assistência social, conforme periodicidade estabelecida por cada um destes segmentos sociais.
10 Assessorar e estimular os órgãos gestores e os de controle e fiscalização para desencadear um processo de acompanhamento e orientação sistemática ao efetivo cumprimento da legislação e demais normativas que regulem a criação e o funcionamento dos conselhos de assistência social, em especial no que se refere a: a) implantação e implementação das câmaras de assessoria técnica; b) adequação dos espaços físicos com acessibilidade; c) fornecimento de infraestrutura física, material, financeira e de recursos humanos; d) oferta de apoio logístico e operacional; e) realização de reuniões ampliadas e descentralizadas, com divulgação nos meios de comunicação; f) realização de capacitação continuada; g) assecuramento de mecanismos que promovam a participação da sociedade civil nas reuniões; h) sistemática de eleição de modo a ampliar a participação direta e aprimorar a representatividade dos usuários da política.
11 Aprimorar os instrumentos de informação e divulgação continuada dos serviços, programas, projetos, benefícios de assistência social e dos direitos socioassistenciais, do orçamento para a

<p>área, do cronograma das reuniões e deliberações dos conselhos, por meio de audiovisual, audiodescrição, eletrônico e outros.</p>
<p>12 Promover maior aproximação dos conselhos de assistência social com as Controladorias, Ouvidorias, Ministério Público, Poder Legislativo e Tribunais de Contas, nas três esferas de governo, para a efetivação do controle social.</p>
<p>13 Promover campanha nacional de divulgação das formas de controle social, no âmbito do SUAS, em parceria com a Controladoria Geral da União – CGU e Tribunal de Contas da União – TCU.</p>
<p>16 Propor lei, a partir de consulta pública, para reformulação das formas de representação, composição e funcionamento dos conselhos, nas três esferas de governo, realizadas com maior transparência e efetividade, em fóruns próprios.</p>
<p>17 Garantir igualdade de condições nas eleições do CNAS para que os usuários e as pequenas entidades, que comprovadamente lutem por interesses coletivos, possam representar seu segmento para além dos serviços específicos que prestam.</p>
<p>1 Criar estratégias que garantam a participação dos usuários no acompanhamento e defesa das deliberações das conferências de assistência social com vistas a sua materialização em todas as instâncias da federação.</p>
<p>2 Promover espaços de diálogo intersetorial para garantir a articulação dos serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas, possibilitando a participação do usuário.</p>
<p>3 Sensibilizar e capacitar, de forma continuada, os trabalhadores, gestores e conselheiros para atuarem como facilitadores no processo de empoderamento dos usuários, considerando suas diversidades, na perspectiva de eliminar os preconceitos, de modo a superar as relações de subordinação e pautar a prestação de serviços na lógica de direitos, em cumprimento da NOB/RH/SUAS.</p>
<p>4 Criar conselhos gestores locais e fortalecer nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS e nas entidades da rede socioassistencial espaços para organização e mobilização dos usuários, incentivando-os ao debate e ao encaminhamento de propostas, bem como a participação nos conselhos setoriais, ampliando a garantia de direitos e do controle social no Sistema Único de Assistência Social – SUAS e assegurando a acessibilidade para as pessoas com deficiência, conforme legislação.</p>
<p>5 Articular e incentivar a criação de fórum permanente de usuários onde serão estabelecidas as demandas para a agenda pública, e ampliadas as formas de acesso às informações sobre seus direitos, conforme as previsões da política de assistência social e demais regulamentações.</p>
<p>7 Criar estratégias de financiamento e de sensibilização para a organização de associações representativas dos usuários, com vistas a garantia do seu lugar político junto aos serviços socioassistenciais, fóruns e conselhos de assistência social, respeitando o direito de livre escolha do usuário.</p>
<p>15 Construir instrumentos de avaliação quantitativa e qualitativa para monitorar e controlar a execução das deliberações das conferências, nas três esferas de governo, por parte dos conselhos de assistência social, garantida a publicização de informações.</p>
<p>5 Promover, por intermédio dos conselhos de assistência social das três esferas de governo, a sensibilização dos parlamentares para a criação de frentes parlamentares de defesa da assistência social, com a realização de audiências públicas periódicas para monitorar e viabilizar a implementação do SUAS, proporcionando maior participação e engajamento do Legislativo na defesa dessa política pública.</p>

VIII – Conferência

<p>1. Criar mecanismos de divulgação, integração e expansão dos programas, projetos, benefícios e serviços socioassistenciais, bem como informações sobre a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) para a população em geral, respeitando-se as especificidades e as diversidades.</p>

<p>11. Divulgar de forma ampla, nas esferas de governo, serviços e benefícios socioassistenciais, programas de transferência de renda e projetos, utilizando-se de mecanismos diversos como: a) cartilhas educativas e panfletos; b) mídia; c) palestras e fóruns de debates; d) bem como estruturar a comunicação entre a rede socioassistencial para participar de campanhas intersetoriais de enfrentamento e prevenção de violação de direitos, da violência doméstica e familiar e do uso abusivo de álcool e outras drogas.</p>
<p>1. Assessorar e estimular os órgãos gestores e os de controle e fiscalização para desencadear um processo de acompanhamento e orientação sistemática ao efetivo cumprimento da legislação que regulam a criação e o funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, em especial no que se refere: a) implantação e implementação das câmaras de assessoria técnica; b) adequação dos espaços físicos; c) fornecimento de infraestrutura física, material, financeira e de recursos humanos; d) oferta de apoio logístico e operacional; e) realização de reuniões ampliadas e descentralizadas nos territórios dos CRAS; f) realização de capacitação continuada e assessoria técnica e política; g) garantia da participação das organizações da sociedade civil e principalmente dos usuários nas reuniões; h) sistemática de eleição de modo a ampliar a participação direta, e a aprimorar a representatividade dos usuários da política.</p>
<p>2. Promover capacitação continuada para conselheiros da assistência social, secretários executivos dos conselhos, integrantes dos fóruns da assistência social, gestores, trabalhadores, entidades de assistência social e usuários da política, cofinanciada pela união, estados, Distrito Federal e municípios, como forma de viabilizar o protagonismo destes sujeitos no exercício da participação e do controle social e permitir a qualificação do planejamento, gestão, execução e avaliação da Política de Assistência Social.</p>
<p>3. Aprimorar os instrumentos de informação do SUAS, por meio de um Plano de Comunicação para a divulgação de: a) serviços, programas, projetos, benefícios; b) orçamento para a área; c) cronograma das reuniões e deliberações dos conselhos; d) publicização dos direitos socioassistenciais; e) fortalecimento da participação dos usuários e trabalhadores; f) instituição de índice percentual quali-quantitativo de serviços efetivados em CRAS e CREAS.</p>
<p>4. Proporcionar encontros de socialização de informações acerca dos direitos sociais e formação sociopolítica para os usuários dos CRAS, CREAS, PROJOVEM Adolescente e demais programas e projetos socioassistenciais, para associações de moradores e movimentos sociais, contemplando: a) territórios urbanos de alta vulnerabilidade social; b) comunidades rurais; c) comunidades e povos tradicionais, incentivando sua participação junto à Política de Assistência Social.</p>
<p>5. Criar Conselhos Gestores Locais nas áreas de abrangência dos CRAS, CREAS e Especializado para Centros POPs garantindo a participação dos usuários, trabalhadores, gestores e entidades de assistência social, visando a organização e mobilização dos usuários, incentivando-os ao debate de ideias e a coletivização de suas necessidades, com vistas à garantia de direitos e ao controle social do Sistema Único de Assistência Social.</p>
<p>7. Garantir aproximação e ampliar a discussão dos Conselhos de Assistência Social com os CRAS e CREAS, visando infraestrutura, corpo técnico e financiamento para a realização de fóruns descentralizados, reuniões ampliadas, oficinas de formação sociopolítica, em parceria com as entidades de assistência social, associações de moradores e movimentos sociais, no intuito de construir o protagonismo do usuário do SUAS na condução e controle social desta política pública.</p>
<p>8. Garantir a interlocução da Política de Assistência Social, em todos os níveis de proteção social, com os movimentos sociais e político reivindicativos dos territórios, bem como com cooperativas que sejam inscritas na Organização de Cooperativas do Brasil (OCB) e associações de usuários, respeitando particularidades, buscando garantir a ampliação da participação popular no SUAS.</p>
<p>9. Estimular a implantação dos Fóruns Permanentes de Assistência Social como espaços de discussão, socialização de informações, participação política, e instrumentalização da sociedade</p>

civil para: a) monitorar o planejamento, gestão e orçamento da Política de Assistência Social.
10. Criar a Ouvidoria do SUAS em todas as esferas de governo, para favorecer o exercício da cidadania dos usuários, encaminhamentos das demandas e materialização dos direitos socioassistenciais.
16. Democratizar a rede de serviços socioassistenciais através da criação e/ou fortalecimento de fóruns de usuários.
12. Construir instrumentos de avaliação quantitativa e qualitativa para monitorar e controlar a execução das deliberações das conferências, em todas as esferas de governo, por meio da criação de comissões de monitoramento com participação da sociedade civil garantido a democratização de informações em canais acessíveis à população no sentido de ampliar o controle social e avaliação da gestão e orçamento da Política de Assistência Social.
13. Garantir a ampliação do número de delegados nas Conferências de Assistência Social nas três esferas de governo e no Distrito Federal, bem como a ampliação da representação da sociedade civil (entidades de assistência social, usuários e trabalhadores do SUAS dos distintos entes federados) garantindo maior mobilização e participação de povos e comunidades tradicionais, assegurando equidade nas condições de participação.
14. Garantir que os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) financiem obrigatoriamente os custos com transporte, hospedagem e alimentação desde o município de origem para os delegados governamentais e da sociedade civil, nas conferências em cada nível de governo, de forma igualitária e justa, considerando o critério de paridade para efetiva participação nas Conferências de Assistência Social, principalmente a nacional.
17. Definir como tema da IX Conferência Nacional de Assistência Social “A gestão e o financiamento na efetivação do SUAS”.
11. Promover, por meio dos Conselhos de Assistência Social de todas as esferas de governo, a sensibilização dos parlamentares para a criação de frentes parlamentares de defesa da assistência social, com a realização de audiências públicas periódicas, para monitorar e viabilizar a implementação do SUAS, ampliação do orçamento para a área e efetividade das propostas das Conferências, proporcionando maior participação e engajamento do Legislativo na defesa desta política pública.

IX conferência – Não há

Entidades

I Conferência - Entidade
Criar um banco de dados acerca dos serviços assistenciais oferecidos pela rede privada de instituições, atuantes no setor, e garantir que essas informações sejam remetidas aos estados e Distrito Federal, os quais deverão encaminhar aos seus municípios.
A Política de Assistência Social deve explicitar formas de parcerias.
Igualdade e universalidade na relação de parceria entre Governo e entidade social.
Ampliar a parceria entre o Governo e a Sociedade na ótica da co-responsabilidade para a condução da Política de Assistência Social, atendendo a todos os segmentos que dela necessitem, por meio de um conjunto articulado de projetos e serviços.
Ao serem definidas as prioridades que traduzam políticas de Assistência Social, deve ser assegurada, nas diversas esferas de Governo, uma ação coordenada incluindo as parcerias, de forma a contemplar a cobertura de serviços com eficiência e eficácia, sem paralelismo.
Que o Estado confira tratamento igualitário às entidades sem fins lucrativos, a partir dos objetivos que elas se propõem a atingir.
O Estado deve assumir seu papel de implementar a Política de Assistência Social, assegurando,

ao setor privado, um papel complementar na sua execução.
Garantir o estímulo e o apoio do poder público às organizações não-governamentais no assessoramento, planejamento, execução e acompanhamento de programas e projetos.
Assegurar, por meio de critérios claros, o caráter público da prestação de serviços assistenciais pela rede privada de instituições que atuam no setor, exigindo delas o cumprimento da legislação fiscal e tributária.
Estabelecer competência aos Conselhos de Assistência Social para apreciar, fixar normas e requisitos para a concessão dos certificados de utilidade pública, e para fiscalizar e acompanhar as entidades de Assistência Social.
Assegurar o rigoroso cumprimento do cronograma definido por termos de convênio para repasse de recursos financeiros, garantindo, assim, a manutenção das entidades assistenciais de forma a não prejudicar os usuários.
Estabelecimento de critérios técnicos claros para a celebração de convênios entre o Poder Público e Entidades Cíveis, contemplando os diversos segmentos: idosos, crianças, adolescentes e pessoas portadoras de deficiências.
Que o CNAS normatize a forma de parceria (convênios) na prestação de serviços sociais, estabelecendo cláusulas contratuais obrigatórias e garantindo a obediência ao contrato, sob pena de pagamento de multa a quem o descumprir.
Garantir a cassação, pelo CNAS, do certificado de fins filantrópicos de entidades sociais que comprovadamente tenham promovido desvio de recursos.
Garantir que o Conselho Municipal de Assistência Social forneça às entidades cadastradas os seguintes documentos: certificado de registro de entidade e certificado de inscrição e funcionamento com validade de 12 meses.
Que o CNAS normatize a parceria (convênios) na prestação de serviços sociais, estabelecendo cláusulas contratuais obrigatórias, garantindo a obediência ao contrato, sob pena de pagamento de multa contratual ou congênera à parte que o descumprir.
Redefinição da composição do cálculo e aumento do <i>per capita</i> pago às entidades conveniadas nas três esferas de Governo, já em 1996, a partir de critérios gerais estabelecidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, com ampla participação da Sociedade Civil, objetivando um melhor atendimento da população-alvo, inclusive pelo repasse de recursos financeiros em tempo hábil.
Assegurar o rigoroso cumprimento do cronograma de repasse dos recursos financeiros, conforme estabelecido em convênio, garantindo assim a manutenção e o atendimento das entidades assistenciais.
Estabelecimento de diretrizes e normas únicas para as entidades que prestam serviços na área de Assistência Social, adequando-as à LOAS, sem perda do respeito à sua autonomia e particularidades.
Propor, por intermédio do CNAS, a revogação da Lei Federal nº 91, de 28 de agosto de 1935, e demais leis subseqüentes, que tratam da concessão de títulos de utilidade pública, inscrições, atestados e registros de entidades de fins filantrópicos, inclusive, substituindo a terminologia "filantropia" e "fins filantrópicos", promovendo assim ampla reforma das regras que regem as relações do Estado com as entidades e organizações sociais, para que haja uma política mais transparente de convênios e contratos de prestação de serviços sociais.

III Conferência - Entidade

Iniciar o debate sobre a inscrição de entidades de saúde, educação e cultura nos conselhos de assistência social Responsável: Conselhos nos três níveis
Vetar, a qualquer título, a concessão de verbas públicas para entidades de assistência social, que não sejam repassadas por meio dos FMAS Responsável: Conselhos nos três níveis

*IV conferência – não houve***V Conferência – Entidade**

Definir uma política de parceria com entidades e organizações de assistência social de fins não econômicos que contemple: 1) regulamentação do artigo 3º da LOAS; 2) novas diretrizes e regras para concessão de título de utilidade pública; 3) revisão dos critérios para a inscrição de organizações e entidades de assistência social nos Conselhos de Assistência Social Municipal, Estadual e Nacional; 4) novas regras e diretrizes para promoção de isenção dos encargos sociais patronais para entidades e organizações de assistência social com vínculo ao SUAS; 5) apoio técnico às organizações e entidades de assistência social para a elaboração de seus planos de trabalho, padrões de trabalho e padrões de funcionamento.

VI conferência – Entidade

4 Criar subsistema informatizado específico para os conselhos de assistência social, que permita a informatização completa do processo de inscrição/retificação e fiscalização das entidades, garantindo, inclusive, consulta aberta e em rede, aos interessados sobre a situação processual, bem como sobre os critérios de parceria com organizações e entidades de assistência social.

VII Conferência – Entidade

10 Regular o vínculo SUAS, com a ampla participação das entidades de assistência social inscritas nos conselhos municipais e do DF, trabalhadores e usuários, estabelecendo os critérios e as formas de cofinanciamento da rede socioassistencial pública e privada na execução da proteção social básica e especial.

VIII Conferência

15. Assegurar que as entidades e organizações de assistência social, conforme definidas na LOAS e Resoluções do CNAS, integrantes da rede socioassistencial, inscritas nos Conselhos Municipais ou do Distrito Federal, tenham ampla legitimidade para comporem os Conselhos de Assistência Social.

*IX conferência – Não há***Financiamento***I conferência*

48. Que seja repassado aos Estados, Distrito Federal e Municípios o patrimônio das instituições federais extintas, inclusive aqueles bens que tiverem indicação para venda, incorporando os recursos obtidos aos respectivos Fundos de Assistência Social, visando garantir o processo de descentralização.

180. Que o Governo Federal assegure recursos para projetos de enfrentamento da pobreza elaborados nas esferas estaduais e municipais, respeitando a autonomia de formulação de planos, programas e projetos, e que programas e projetos formulados em nível federal sejam discutidos e aprovados pelos respectivos Conselhos Deliberativos.

182. Repassar 20% (vinte por cento) das mercadorias (bens móveis e imóveis), apreendidos pelos órgãos competentes diretamente aos Conselhos Municipais e Estaduais de Assistência

Social.
183. Que a não implantação da LOAS pelos Estados, Distrito Federal e Municípios seja considerada como inadimplência para fins de repasse de recursos federais da área da Assistência Social.
184. Garantir que o repasse de recursos federais da área de Assistência Social aos Estados, Distrito Federal e Municípios, quando da celebração de novos convênios, não considere, como inadimplência, dívidas e pendências diversas com o FGTS, INSS e convênios anteriores em outras áreas ou setores governamentais.
185. Garantir na Reforma Tributária uma ampliação dos recursos orçamentários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para a Assistência Social, de modo a assegurar uma aplicação mínima de 5% da receita de impostos.
186. Que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios assegurem, em seus orçamentos, o percentual de 5%, no mínimo, para o financiamento da Política de Assistência Social, objetivando a viabilização da LOAS.
187. Vincular 5% da arrecadação total de jogos lícitos de azar para os Fundos Municipais de Assistência Social.
188. Definição do percentual de 10% para a Política de Assistência Social da arrecadação das seguintes fontes: loterias esportivas, bingos esportivos e bingos comerciais, selo social nos cigarros e bebidas alcoólicas.
189. Garantir o repasse aos Fundos Municipais de Assistência Social de um percentual dos recursos provenientes do faturamento das indústrias cítricas e de reflorestamento.
191. Que sejam retidos 9% da receita líquida das loterias federais, com a supervisão do Conselho Nacional de Assistência Social, para o repasse aos municípios via Fundo Municipal de Assistência Social.
192. Alocação de recursos para os Fundos de Assistência Social com base em percentuais fixos, em todos os níveis de Governo, a exemplo do que ocorre nas áreas de Educação e Saúde.
193. Promover gestões junto aos órgãos competentes para que os contribuintes do Imposto de Renda possam abater, de sua renda bruta, o valor das doações feitas aos Fundos de Assistência Social, nas mesmas proporções do que se estipulou para os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, previsto no artigo 260 do ECA e em outros documentos legais.
195. Garantia de alocação de recursos financeiros para a Assistência Social, a partir de 1996, contemplando as principais ações previstas na LOAS: benefícios, serviços, programas e projetos de enfrentamento à pobreza, aplicando-se as penalidades cabíveis no caso de descumprimento desta medida.
196. Que, além dos recursos previstos nas legislações vigentes, sejam garantidas contribuições sociais para o combate à pobreza e alocadas nos Fundos de Assistência Social, tais como: partes de impostos sobre grandes fortunas; contribuição social sobre movimentações financeiras; impostos sobre produtos prejudiciais à saúde; percentual sobre as multas aplicadas por infrações contra o meio-ambiente; percentual sobre arrecadações de leilões de produtos apreendidos pela Receita Federal.
197. Que o CNAS contemple, na resolução que trata do repasse de recursos para Estados, Distrito Federal e Municípios, transferências mensais do FNAS para os Fundos destas instâncias governamentais.
200. Recomendar ao Tesouro Nacional cumprir rigorosamente o disposto no art. 4º do Decreto que regulamenta o FNAS.
202. Garantir que os recursos para a Assistência Social sejam efetivamente alocados nos Fundos, aplicando-se penalidades no caso do descumprimento desta determinação, pelos vários níveis de governo.
204. Garantir agilidade, transparência e desburocratização no repasse e aplicação dos recursos financeiros alocados à área da Assistência Social, nos três níveis de Governo, com ampla

supervisão dos respectivos Conselhos de Assistência Social, podendo haver certa flexibilidade nas transferências entre Fundos, de acordo com necessidade que possam ocorrer.
207. Garantir que o repasse dos recursos financeiros destinados à Assistência Social seja pautado por critérios técnicos e pela demanda social, considerando, para tanto, características demográficas, diferenças regionais, indicadores sociais, índices de pobreza, renda <i>per capita</i> , fluxo da demanda e oferta de serviços e dificuldades de acesso aos serviços, de modo a impedir que agentes políticos, tanto do Legislativo quanto do Executivo, influenciem na alocação entre Estados, Distrito Federal e Municípios, observando-se cronogramas de desembolso, como ocorre em relação ao FPE e FPM.
208. Que o MPAS coordene o processo de programação orçamentária das metas de Assistência Social por meio de instrumentos próprios, a exemplo dos utilizados pelo Ministério da Saúde, como o PROS - Programas Orçamentários de Saúde.
212. Garantir dotações próprias nos orçamentos, das várias esferas de governo, para a execução da política e dos programas de Assistência Social, em consonância com as demais políticas públicas.
213. Garantir que as emendas orçamentárias referentes às subvenções sociais, dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União, sejam todas alocadas nos respectivos Fundos de Assistência Social.
215. O Fundo de Assistência Social deve ser o único depositário e repassador de verbas para a assistência social.
217. Supressão do Parágrafo Único, do art. 5º, do Decreto nº 1.605 de 25.9.95, que regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, o qual permite, excepcionalmente, ao Presidente da República autorizar a aplicação direta de recursos do Fundo Nacional em programas e serviços.
218. Realização de campanhas em nível nacional, visando a obtenção de doações para os Fundos de Assistência Social.
221. Maior destinação de recursos financeiros para o trabalho social com grupos de lazer e com idosos.
222. Garantir que os recursos destinados às obras sociais e prefeituras, oriundos de órgãos federais extintos, não sofram solução de continuidade e sejam repassados aos Fundos Municipais de Assistência Social, sem os atrasos que se verificam.
223. Garantir na atual transitoriedade, enquanto se processa o reordenamento institucional da Assistência Social, que os recursos orçamentários sejam nominalmente identificados quando repassados do Fundo Nacional e Fundos Estaduais para os Fundos Municipais e entidades sociais que necessitam de convênios de ação continuada com órgãos federais extintos.
225. Destinar ao Fundo Nacional de Assistência Social os recursos para as ações emergenciais, hoje alocadas no Programa Comunidade Solidária, garantindo o repasse imediato aos municípios por intermédio dos Fundos Especiais já implantados, até que sejam criados e instalados os Fundos e os Conselhos Municipais de Assistência Social.
226. Ampliação do valor <i>per capita</i> dos convênios com as entidades prestadoras de serviços à pessoa portadora de deficiência para aquisição de material de órtese, prótese e fisioterápico.
227. Recomenda-se que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), garanta, de forma responsável, o levantamento de dados sobre o número real de habitantes de cada Município, medida considerada essencial para o repasse de recursos do orçamento na área de Assistência Social.
228. Formular orientações aos Conselhos Estaduais e do Distrito Federal de Assistência Social sobre o encaminhamento de projeto de lei referente a bens deixados como herança por pessoas sem herdeiros, visando sua destinação ao Fundo de Assistência Social.
229. Garantir que todo e qualquer repasse de recursos federais destinados a subsidiar programas e projetos de Assistência Social seja feito somente com a aprovação do CNAS e por intermédio do FNAS.

231. Mesmo havendo contenção de despesas, nos vários níveis de governo, os recursos para a Assistência Social devem ser mantidos como prioridade.
232. Assegurar o valor de R\$1,8 bilhão para o Fundo Nacional de Assistência Social, conforme proposta original de orçamento, aprovada pelo CNAS e o Conselho de Seguridade Social.
233. Que todos nós, participantes da I Conferência Nacional de Assistência Social, a partir de nossas bases de atuação nos Estados e Municípios, nos reponsabilizemos pelo envio de telegramas ao Congresso Nacional, até o dia 7 de dezembro de 1995, para garantir que 5% do orçamento da Seguridade Social sejam destinados à Assistência Social, com o apoio do CNAS e do FONSEAS à medida.
190. Garantir o repasse aos Fundos Municipais de Assistência Social de um percentual dos recursos provenientes do faturamento das usinas e destilarias de açúcar e álcool (Lei nº 4.870, de 1/12/65).

II Conferência

Que o CNAS organize e divulgue, junto aos Estados e Municípios cadastro de organizações nacionais e internacionais que financiem ações na área de Assistência Social.
Que sejam construídos planos plurianuais de assistência social nas várias esferas de governo, previamente a elaboração das leis de diretrizes orçamentárias (LDO) e Leis Orçamentárias (LO), tendo em vista assegurar os recursos necessários a sua execução, garantindo-se ampla participação/envolvimento dos movimentos sociais e entidades assistenciais, considerando-se as prioridades estabelecidas nas respectivas conferências e nos orçamentos participativos (onde houver) e que estes planos sejam respeitados quando do repasse de recursos correspondentes, assegurando-se assim, o princípio da descentralização político-administrativa e da participação popular. Estratégias/Prazos: Publicizar a peça orçamentária proposta pelo órgão gestor; Disponibilizar técnicos habilitados a esclarecer a peça orçamentária; Compatibilizar os prazos legais já previstos; Redefinir os fluxos.
Viabilizar mecanismo legal para garantir o repasse de recursos destinados ao financiamento da área da Assistência Social para os Fundos, quando ocorrer inadimplência por aquela esfera de governo, referente a outro setor e por motivos externos à área da Assistência Social. Estratégias/prazos: cada esfera de governo na sua competência e/ou executivo o estabelecimento de instrumento legal.
Elaboração de critérios de partilha de recursos estaduais para os municípios com base nos indicadores sociais e, acompanhamento pelos Conselhos quanto à sua formulação e aplicação nas respectivas esferas de governo..
Regulamentação imediata da transferência regular e automática de recursos fundo a fundo, em substituição ao mecanismo convenial, com repasse de recursos de maneira global, de acordo com os critérios definidos na LOAS e Gestão dos mesmos conforme os planos de Assistência Social, aprovados pelos respectivos conselhos. Estratégias/prazos: Emenda ao Projeto de Lei em tramitação no Senado e na NOB, retirando a vinculação entre os planos de assistência social no plano estadual, como critério (condição) para recebimento de recursos.
Que os convênios globais entre o Município e a União tenham como referência o repasse da totalidade dos recursos gastos no exercício de 1997, com a garantia de recursos novos para os Municípios recém-emancipados e para ações novas, até que sejam definidos os critérios para transferência de acordo com o artigo 18 da LOAS.
Que a SAS, quando da municipalização do sistema de Assistência Social, adote como critério de transferência de recursos, especialmente para 1998, a série histórica de repasse da União, assegurando, no mínimo, o mesmo volume de recursos de 1997.
Garantir e ampliar o repasse de recursos e metas dos serviços assistenciais, programas e projetos de enfrentamento à pobreza, de acordo com as diretrizes da LOAS, de forma

descentralizada e com plena autonomia dos municípios. Estratégias/prazos: Planos e 1998
Destinação de, no mínimo, 5% dos recursos da Seguridade Social para a área da Assistência Social, conforme Emenda Constitucional que tramita no Congresso Nacional e de 5% dos recursos fiscais dos Estados e dos Municípios para as ações e serviços da área, com gestão dos mesmos através dos Fundos, sob controle dos Conselhos de Assistência Social.
Fim da subvenção social para parlamentares nos 3 níveis de governo e repasse direto dos recursos correspondentes aos respectivos fundos, vedando-se a concessão de verbas para entidades de Assistência Social, a qualquer título, sem que seja através do FMAS. Estratégia/prazos: Lobby e negociação com os parlamentares. Que os CNAS, CEAS e CMAS tenham em seus planos de trabalho a luta pela extinção dos subvenções sociais do Legislativo de todos os níveis de governo. Responsáveis: Conselhos, CNAS e SAS e Poder Legislativo.
Garantir prestação de contas dos jogos prognósticos que possuem destinação definida e que seja feito o repasse de parte da arrecadação para o FNAS. Estratégia/prazos: Acionar o Ministério Público para fazer cumprir a lei. Mobilização e conscientização da sociedade. Responsáveis: Conselhos.
Garantir que os orçamentos aprovados pelo CNAS e CNSS para a área de assistência social sejam remetidos sem modificações para o Congresso. Estratégias/prazos: manutenção da luta política pela garantia do orçamento aprovado pelos Conselhos, para a Assistência Social. Responsáveis: Poderes Executivo e Legislativo.
Manutenção do orçamento da Seguridade Social com destinação dos recursos das contribuições sociais, exclusivamente para as áreas prevista na Constituição Federal (Saúde, Previdência e Assistência Social). Responsável: Governo Federal.
Que a totalidade dos recursos orçamentários destinados à Assistência Social sejam repassadas aos FNAS, FEAS e FMAS, garantindo o comando único das ações.
Que seja regulamentado o princípio de que os recursos oriundos de campanha de âmbito nacional destinados à assistência social, sejam repassados nos seguintes termos: 10% ao FNAS; 20% aos FEAS e 70% aos FMAS. Estratégias/prazos: Legislação específica. Responsável: Governo Federal.
Compatibilização do cronograma de elaboração do planejamento e orçamento entre os Planos, a LDO e orçamento. Estratégias/Prazos: PAS no início do exercício de 1998, com vistas à LDO e orçamento de 1999. Responsáveis: Gestores de Assistência Social.
Garantia de recursos orçamentários nas 3 esferas de governo. Estratégias/prazos: Cada Conselho deve, no seu âmbito, reivindicar a sua participação no processo de elaboração do orçamento e execução do financiamento. Responsáveis: CNAS, CEAS, CMAS.
Que seja garantido o acompanhamento dos conselho de Assistência Social nas respectivas comissões de orçamento existentes ou que venham a ser criadas nos poderes legislativos nos diversos níveis de governo.
Que apenas a regularização perante ao INSS habilite os estados e municípios ao recebimento de recursos federais. Estratégias/prazos: alteração da IN STN 03/93 e IN STN 1/97.
Que o Governo Federal determine ao Banco Central que todo valor arrecadado nas contas inativas das agências bancárias dos municípios sejam repassadas para FMAS do seu próprio município. Estratégias/prazos: enviar a reivindicação para a quem de direito (Presidência ou a área econômica) para que regulamente a questão. Responsável: CNAS E I X O 5 : CONSTRUINDO AS ARTICULAÇÕES DA ASSISTÊNCIA COMO POLÍTICA A assistência social no âmbito da seguridade social A concertação entre benefícios, serviços, programas e projeto A articulação com as demais políticas setoriais Padrões de atendimento
Utilizar os recursos de Seguridade Social exclusivamente para a Saúde, Previdência e Assistência Social.
Assegurar que o montante de recursos anteriormente destinados pelo INSS ao auxílio natalidade e funeral sejam alocados para o FNAS e deste para os FEAS e FMAS que devem

somar-se aos recursos destinados aos benefícios eventuais, hoje da competência dos Estados e Municípios. Estratégia/prazos: Normatização específica. Fazer gestão junto ao CNAS e articular com estados e municípios para alocar recursos. Responsável: Governo Federal
Pela criação de uma frente em defesa do financiamento da Assistência Social, com a participação dos Conselhos de Assistência Social, parlamentares, organizações de gestores municipais e estaduais. Estratégias/prazos: mídia, monitoramento junto ao Legislativo e pressão de sociedade. Criação de um fórum suprapartidário para defesa do financiamento para a Assistência e enfrentamento do fenômeno de exclusão social. Responsáveis: sociedade e poder público.
Alterar a lei federal que determina a aplicação de percentual do faturamento sobre a comercialização de açúcar e álcool de destilarias e Associações de Fornecedores de Cana, na assistência social pelos seus trabalhadores ou respectivos sindicatos destinando os recursos equivalentes aos fundos estaduais de assistência social. Estratégias/prazos : apresentação de emenda à lei. Responsável: CNAS.
Que parte do percentual de impostos cobrados sobre a produção de soja seja revertido para a AS e, que parte do % cobrado sobre a produção das usinas de carvão seja revertido para o FEAS respectivo. Responsável: Governos Estaduais.
Que as receitas levantadas através de leilões de mercadorias apreendidas pela Receita Federal, IBAMA, outros órgãos de fiscalização, e as Secretarias de Estado da Fazenda sejam repassados aos FNAS, FEAS e FMAS, respectivamente.

III Conferência

III Conferência – Financiamento
67. Pactuar critérios de partilha para repasse de recursos, considerando os planos de assistência Responsável: CIB e CIT
2. Aprofundar estudos para definição de percentuais e regulamentação das fontes de financiamento e incentivo fiscal para a Política de Assistência Social, advindos, principalmente de: multas, royals, pagamento de juros de municípios e estados, jogos e similares, federações esportivas, concursos de prognósticos, penas alternativas, recursos de bens utilizados indevidamente, mercadorias apreendidas, doações e percentual da CPMF
3. Fim da Desvinculação dos Recursos da União (DRU)
4. Entrar com ação junto ao MP reivindicando que seja efetuado pagamento com data retroativa dos percentuais das loterias arrecadados nos anos de 1997 a 2001
5. Alocar no FNAS os recursos do Fundo de Combate à Pobreza
7. Assumir a luta de taxação das transações financeiras internacionais (taxa Tobin), sugerindo que seja assegurado um percentual para a política de assistência social
9. Redefinir e aperfeiçoar os critérios de partilha dos recursos da União em fóruns específicos para esse fim, utilizando o planejamento participativo e garantindo as representatividades regionais
11. Estabelecer e cumprir calendário de transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Estaduais de Assistência Social e para os Fundos Municipais e do DF de Assistência Social, a exemplo da saúde e educação, garantindo a continuidade e a qualidade dos programas e projetos desenvolvidos nos estados, municípios e Distrito Federal
12. Assegurar anualmente a revisão dos “per capita” praticados pela União e Estados elevando os valores de financiamento dos serviços, programas e projetos considerando as propostas das unidades executoras
13. Instituir uma Câmara Técnica que possa estabelecer um piso para a assistência social, a fim de garantir ao usuário a inclusão social, o respeito à cidadania, respeitadas as especificidades de

cada município
14. Estabelecer cofinanciamento dos benefícios eventuais pelas três esferas de governo
15. Reavaliar constantemente os critérios de distribuição dos recursos do FNAS e a definição dos “per capita” para o financiamento de serviços considerando as propostas das unidades executoras
18. Assegurar a destinação dos recursos anteriormente destinados ao INSS, para pagamento de auxílios natalidade e funeral, para os Fundos de Assistência Estaduais, Municipais e do DF
19. Priorizar nos critérios de financiamento os municípios situados em área de fronteira internacional com grande extensão territorial possibilitando recursos para assentamentos rurais, colônias de difícil acesso, população migrante indígena e quilombolas levando em consideração: população, território e renda “per capita”
21. Regulamentar o cofinanciamento das ações de assistência social em âmbito estadual e municipal, alocando os recursos exclusivamente nos respectivos fundos e publicizando os recursos oriundos das 3 esferas de governo, obedecendo os seguintes percentuais: 70% federal, 20% estadual e 10% municipal
24. Ampliar as metas e os valores "per capita" destinados ao financiamento dos Serviços de Ação Continuada com base na inflação acumulada, mantendo a correção anual com cumprimento rigoroso do cronograma de repasse e simplificação dos procedimentos de prestação de contas dos recursos destinados à política de assistência social
25. Garantir que a prestação de contas referente aos recursos do Fundo de Assistência Social das três esferas de governo seja feita com regularidade, de forma transparente e compreensível para os conselhos e demais sujeitos da política de assistência social.
29. Garantir que o Poder Executivo, nas três esferas de governo, apresente seu orçamento para assistência social 30 dias antes de serem encaminhados ao Poder Legislativo
30. Garantir financiamento para programas de profissionalização de jovens e adolescentes na faixa etária 16 a 21 para anos nas três esferas de governo.
32. Garantir a possibilidade de aplicação de recursos em investimento e não somente no custeio das ações de Assistência Social
1. Liberar recursos dos fundos – nacional, estadual, municipal e do DF – de acordo com os planos municipais e do DF
23. Alocar recursos nos fundos de Assistência Social das três esferas de governo para o bom funcionamento, custeando despesas com locomoção e alimentação dos conselheiros no exercício de suas funções
6. Acionar o Ministério Público toda vez que a União utilizar os recursos da seguridade social para outros fins, responsabilizando a autoridade competente
15. Utilizar o orçamento participativo como metodologia de planejamento, avaliação e controle na elaboração e implementação dos planos de assistência social
8. Submeter ao controle e decisão dos Conselhos de Assistência Social, os programas e projetos sociais desenvolvidos e apoiados pelas empresas e entidades beneficentes, com recursos de incentivo fiscal e renúncia fiscal, publicizando os devidos resultados
22. Assegurar repasse de recursos fundo a fundo, através de transferências automáticas e regulares, obedecendo o fluxo estabelecido na NOB, eliminando a relação convencional no Estado e respeitando a autonomia dos entes federados, de acordo com as deliberações dos conselhos e planos de AS, extinguindo a figura das verbas carimbadas, destinando todos os demais recursos que financiam a política de assistência social aos Fundos de Assistência Social.
23. Garantir que a prestação de contas dos recursos recebidos via fundo seja feita a partir da implantação dos programas e projetos e não a partir do recebimento da verba
34. Atuar junto ao Legislativo para garantir recursos orçamentários para a assistência social Responsável: Conselhos nos três níveis
1. Impulsionar ampla mobilização e debate sobre a Política de Assistência Social, incluindo a PEC

Projeto de Emenda Constitucional) 431/2001, envolvendo todos os setores no sentido de seu aprimoramento, assegurando constitucionalmente o percentual de, no mínimo, 5% do orçamento da seguridade social, para além dos recursos destinados ao Benefício de Prestação Continuada(BPC), e 5% dos orçamentos dos Estados, dos municípios e do DF

26. Alocar os recursos provenientes das emendas parlamentares e subvenções nos fundos das três esferas e assegurar que estes sejam aplicados nos serviços, programas e projetos previstos nos planos municipais, estaduais e do Distrito Federal

35. Promover articulação dos Conselhos Municipais e do DF de Assistência Social com o governo federal para efetivação da reforma tributária visando o cumprimento dos pagamentos e taxas pertinentes e garantindo a equidade na distribuição dos recursos nas três esferas de governo

IV conferência

5 Que os gestores da Assistência Social, nas três esferas de governo, definam e publicizem os critérios de partilha dos recursos destinados aos Fundos de Assistência Social com aprovação dos respectivos conselhos, observando indicadores regionais e locais, assegurando: a) a transparência no repasse de recursos dos Fundos de Assistência Social e garantia de pontualidade, continuidade, regularidade, permanência e cumprimento do cronograma de desembolso, conforme Planos de Assistência Social das três esferas; b) a alteração na sistemática de repasse de recursos do Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS e Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS com liberação dos mesmos, anterior ao desenvolvimento das atividades, rompendo com a prática de ressarcimento das despesas, garantindo a essência da coresponsabilidade no custeio das ações; c) o fortalecimento dos Municípios para a gestão dos recursos provenientes dos Fundos Nacional e Estaduais conforme as ações previstas nos Planos Plurianuais de Assistência Social aprovados pelos conselhos, garantindo as informações sobre a aplicação dos referidos recursos, acompanhadas de avaliação de impacto social e, assim, a efetivar o processo de municipalização e descentralização. Esferas: federal, estadual e municipal

7 Exigir que o montante de recursos anteriormente destinados ao INSS para benefícios eventuais (auxílio natalidade e funeral) sejam alocados nos Fundos de Assistência Social das três esferas de governo, de forma a garantir a efetividade das ações. Esfera: federal

8 Rever a série histórica do SAC, ampliar o valor do per capita em relação a estes serviços (pessoa portadora de deficiência, pessoa idosa, criança, abrigo) com base na inflação acumulada, mantendo a correção anual, bem como, ampliar as metas de atendimento destes serviços, e também dos programas e benefícios, com ênfase naqueles de complementação de renda, garantindo que todos os municípios sejam contemplados em suas demandas e peculiaridades urbanas e rurais e que haja rigoroso cumprimento do cronograma de repasse mensal e simplificação dos procedimentos de prestação de contas dos recursos destinados a Política de Assistência Social. Esferas: federal, estadual e municipal

10 Garantir a alocação nos fundos da Assistência Social de recursos para a operacionalização dos benefícios eventuais nos Estados e Municípios, segundo os critérios definidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, conforme art. 22 da LOAS. Esfera: federal

6 Assegurar, junto ao Ministério da Assistência Social, Ministério do Trabalho e Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, nas três esferas de governo, recursos financeiros para ações integradas entre as políticas públicas, para qualificação socioprofissional, realizadas em caráter complementar com organizações da sociedade civil e/ou em parceria entre o poder público, associações e cooperativas, buscando auto sustentação no meio rural e urbano, respeitando as especificidades de cada região, voltadas para o trabalho autônomo e formal, geração de renda, microcrédito, associativismo, cooperativismo, estratégias de comercialização, banco de emprego e economia solidária, incluindo famílias em situação de vulnerabilidade social, assentados, quilombos, egressos do sistema penitenciário, moradores de

reservas extrativistas, comunidades indígenas, pessoas com deficiência e pessoas em situação de rua. Esferas: federal, estadual e municipal
9 Garantir que os recursos destinados ao Programa Bolsa Família, de iniciativa federal, sejam alocados no Fundo Nacional de Assistência Social -FNAS para operacionalização sob responsabilidade do Ministério da Assistência Social - MAS. Esfera: federal
6 Garantir que as deliberações das conferências, no que se refere ao financiamento, sejam contempladas no Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA, nas três esferas de governo, assegurando a participação dos conselhos na elaboração e acompanhamento, implantando em sistema de informações e/ou audiências públicas, possibilitando transparência na divulgação do Orçamento da Assistência Social. Esferas: federal, estadual e municipal
3 Eliminar a exigência de Certidão Negativa de Débito - CND, Certidão Negativa do Tribunal de Contas - CNTC, Certidão Negativa da Secretariada Fazenda - CNSEFA e da Desvinculação das Receitas da União - DRU, como condição para liberação de recursos financeiros para a área da Assistência Social. Esferas: federal, estadual e municipal
4 Reafirmar a deliberação da III Conferência Nacional de Assistência Social quanto às Emendas Parlamentares referentes aos recursos destinados a entidades de Assistência Social específicas: Que estes recursos sejam destinados aos Fundos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal de Assistência Social, realocando-os a partir dos respectivos planos. Esferas: federal, estadual e municipal
1 Assegurar, a partir de processos mobilizatórios junto à Frente Parlamentar em defesa da Política Pública de Assistência Social, que a partir de 2005 o percentual no orçamento destinado aos Fundos de Assistência Social da União, Estados, Municípios e Distrito federal, sendo garantido: a) do Orçamento da Seguridade, no mínimo a destinação de 5%, além dos recursos já destinados ao Benefício de Prestação Continuada - BPC, com aumento gradativo de 1% ao ano, alcançando o percentual de no mínimo 10% em 2009; b) dos Orçamentos dos estados, municípios e Distrito Federal, a destinação de no mínimo 5% do orçamento geral, alcançando até 2010 no mínimo de 10%. Esferas: federal, estadual e municipal
2 Assegurar a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, ao qual União, Estados, Municípios e Distrito Federal devam aderir: a) com definição do piso básico para repasse de recursos aos Municípios, com critérios técnicos a serem normatizados, dentre os quais número de habitantes, PIB, per capita, Índice de Desenvolvimento Humano - IDH e Índice de Desenvolvimento Infantil - IDI; b) com a utilização do Cadastro Único Federal como parâmetro, definindo regras claras na adaptação dos programas à realidade local; c) com a implantação da Política de Assistência Social de um Sistema de Informações em orçamento público, nas três esferas de governo; d) com a extinção de quaisquer mecanismos de subvenção social para garantir o repasse de recursos aos Fundos de Assistência Social; e e) com garantia do co-financiamento nas três esferas de governo. Esferas: federal, estadual e municipal
11 Garantir que os recursos orçamentários e financeiros destinados ao programa de atenção à criança de 0 a 6 anos, que estão na Assistência Social, sejam reordenados para o Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Esfera: federal

V Conferência

Definir pisos de proteção social compatíveis com os custos dos serviços, considerando as diferenças regionais nas três esferas de governo, a serem inseridos obrigatoriamente no PPA, LDO E LOA na composição do orçamento da assistência social.
Ajustar anualmente os valores estabelecidos para os pisos de proteção social em todas as esferas, considerando as diferenças regionais, segundo índices inflacionários mais o índice de

crescimento do PIB e percentual de aumento da arrecadação da seguridade social do ano precedente.
Cofinanciar ações regionalizadas e/ou consórcios públicos intermunicipais para implantação de serviços de proteção social especial de média e alta complexidade, a serem implementados gradativamente, conforme incidência de situações de risco pessoal e social, em todo o território nacional, após realização de diagnóstico social regionalizado.
Cofinanciar a implantação e ampliação dos CRAS E CREAS e serviços continuados da Proteção Social Básica e Proteção Social Especial a serem instalados, gradativamente, conforme estabelecido na NOB/SUAS 2005 e estendidos a todos os Municípios brasileiros; cofinanciar sua construção, pessoal e equipamentos para sua instalação e unidades móveis com função de CRAS para atendimento do usuário das áreas rural e ribeirinha.
Consolidar os Fundos de Assistência Social como unidades orçamentárias, contemplando: a) a otimização dos Fundos como captação de recursos extra-orçamentários, com política de incentivo a doações e contribuições de organismos nacionais e internacionais; b) a alocação nos Fundos de Assistência Social de todos os recursos, inclusive os oriundos de emendas parlamentares, multas, doações etc, para atender as ações finalísticas dessa política (programas, projetos, serviços e benefícios), inseridos nos planos de assistência social, aprovados pelos conselhos; c) a garantia de vinculação dos Fundos ao órgão gestor da assistência social; d) a canalização para os FAS dos recursos de outros fundos correlatos (Fundo de Combate à Pobreza etc); e) disponibilizar, para a sociedade em geral, as informações orçamentárias e financeiras relativas às verbas aprovadas, empenhadas e liquidadas, inclusive por sistema <i>on line</i> e por função;
Fixar percentual de destinação orçamentária, mediante PEC, para assegurar cofinanciamento e co-responsabilidade da assistência social com destinação orçamentária nas três esferas governamentais sendo, na União, vinculado ao orçamento da seguridade social e, nas demais esferas de governo, ao orçamento geral garantindo, no mínimo, acurto prazo, 5% e, gradativamente, a médio prazo, 7% e, a longo prazo, 10%, alocados nos respectivos Fundos de Assistência Social, atendendo programas, projetos, serviços e benefícios eventuais estabelecidos pela Política Nacional de Assistência Social, sob pena de responsabilidade fiscal.

VI Conferência

1 Alocar no Fundo de Assistência Social todos os recursos para as ações finalísticas da assistência Social, inclusive de emendas parlamentares, multas e doações.
2 Regularizar a destinação de jogos de prognósticos, loterias e multas para financiamento da assistência social e que sejam alocados nos Fundos de Assistência Social, bem como regularizar a utilização de recursos de isenções fiscais na política de assistência social.
4 Garantir cofinanciamento nas esferas municipal, estadual, federal e Distrito Federal por meio de critérios técnicos, transparentes e republicanos, em consonância com as instâncias de pactuação, CIT e CIBs e de deliberação, dos respectivos conselhos, tendo como base o diagnóstico socioeconômico e territorial.
3 Garantir a aprovação da PEC no. 431/2001 e aplicá-la em consonância com as deliberações da VI Conferência Nacional de Assistência Social, garantindo o cofinanciamento com destinação orçamentária nas 3 (três) esferas governamentais, sendo 10% do orçamento da seguridade social da União e nas demais esferas de governo, no mínimo 5% do orçamento geral em serviços socioassistenciais, sendo 4% em 2008, 5% em 2009, 7% em 2010, 9% em 2011 e 10% em 2012, definindo que 40% do orçamento estadual seja para cofinanciamento direto para os municípios.

VII Conferência

1 Ampliar os recursos financeiros e orçamentários das ações da política de assistência social, nas três esferas de governo, definindo os critérios de atualização dos valores repassados por intermédio dos pisos, levando-se em consideração os custos e a qualidade dos serviços.
2 Viabilizar a elaboração do orçamento da seguridade social de forma articulada entre as três políticas setoriais (Saúde, Previdência Social e Assistência Social).
4 Alocar todos os recursos da assistência social (função 08) nos respectivos fundos e normatizar o repasse de recursos fundo a fundo, para serviços continuados como despesa obrigatória dos entes federados, conforme preconiza a LOAS e que os mesmos sejam unidades orçamentárias e o gestor seja o ordenador de despesas.
10 Ampliar os recursos cofinanciados pelos Governos Federal, Estadual e Municipal destinados aos serviços socioassistenciais, tendo como uma das fontes os recursos do pré-sal, garantindo pagamento de despesas de capital (construção e/ou reformas dos espaços físicos, aquisição de equipamentos e material permanente, entre outros), considerando acessibilidade.
11 Garantir a qualificação e a participação de usuários, conselheiros, trabalhadores do SUAS e entidades na elaboração e acompanhamento da execução do Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA, como forma de garantir que as deliberações das conferências de assistência social, nas três esferas de governo, sejam contempladas.
3 Desencadear mobilização e exigir do Congresso Nacional a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional - PEC 431/01, que trata da destinação de percentual mínimo de recursos orçamentários, excluindo os recursos do BPC e transferência de renda, para o financiamento da política de assistência social.
8 Mobilizar, articular e exigir a aprovação do Projeto de Lei n.º 3.077/2008, que altera a Lei n.º 8.742/93, em especial para a garantia de que os recursos do cofinanciamento federal e estadual possam ser utilizados para o pagamento de pessoal efetivo.
12 Fixar percentual de destinação orçamentária, nas 03 esferas de governo, mediante aprovação da PEC 431/01, para assegurar cofinanciamento da assistência social: a) dos serviços socioassistenciais; b) para a implementação da NOB/RH/SUAS; c) no custeio das despesas previstas para os Conselhos de Assistência Social; d) em campanhas educativas que garantam a lei de acessibilidade, em respeito ao previsto no Decálogo dos Direitos Socioassistenciais, excluindo, para essa definição, os recursos destinados ao BPC e às transferências de renda.

VIII Conferência

16. Incluir no Plano Plurianual (PPA), e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) as despesas decorrentes da Política de Assistência Social como de natureza obrigatória, atualizando as Leis Orgânicas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com base na Lei nº 8.742/93 (LOAS) e suas alterações conforme Lei nº 12.435/11.
17. Realizar levantamento do custo dos serviços socioassistenciais para subsidiar definição de parâmetros de cofinanciamento e estabelecer o índice de correção dos pisos de proteção social básica e especial, com a atualização automática destes, e efetiva implantação dos serviços e unidades tipificados.
18. Criar mecanismos para garantir a efetivação do repasse mensal, sistemático e atualizado dos recursos de âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal (fundo a fundo) para o cofinanciamento dos benefícios eventuais (conforme a Resolução CNAS nº 39/2010), dos serviços, programas e projetos da Política de Assistência Social, bem como, ampliar o cofinanciamento para contemplar ações direcionadas indistintamente às famílias em situação de risco e vulnerabilidade social.
9. Ampliar os recursos destinados à Política de Assistência Social criando mecanismos de

expansão dos serviços socioassistenciais para apoiar os municípios no diagnóstico das famílias e indivíduos em situação de pobreza e de extrema pobreza, buscando garantir-lhes o acesso aos serviços públicos básicos.

10. Propor lei para assegurar 5% dos recursos oriundos do pré-sal para a Política de Assistência Social e destiná-los as três esferas de governo e Distrito Federal, por meio de repasse fundo a fundo, visando o enfrentamento da extrema pobreza, contemplando os indígenas e quilombolas.

19. Promover articulação e mobilização para aprovar a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 431/2001, que determina percentual mínimo de destinação orçamentária para a assistência social nas três esferas de governo e no Distrito Federal, e buscar mecanismos que tornem obrigatório o repasse fundo a fundo entre os entes federados, priorizando o cofinanciamento dos serviços.

IX conferência

1. Ampliação do cofinanciamento para os serviços de alta complexidade assegurando critérios de partilha que contemplem o repasse efetivo para toda a rede socioassistencial governamental e não governamental.

2. Garantir o recurso para implementação efetiva do sistema de vigilância socioassistencial em todo território nacional, bem como, equipe multidisciplinar para avaliação e interpretação dos dados.

3. Garantir que nos repasses dos recursos de cofinanciamento sejam considerados, não somente o porte, como também o diagnóstico socioassistencial do município.

4. Que o governo federal, através de legislação própria, destine 10% do fundo social do pré-sal, para investimento na Política Pública de Assistência Social.

5. Que as despesas da Assistência Social (Lei 8742/93) não sejam objeto de limitação de empenho nos termos do artigo 9º, parágrafo 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), por constituírem obrigações constitucionais ou legais da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, o que lhes confere natureza de despesa obrigatória.

Gestão

I e II Conferências

5. Que os órgãos responsáveis pela coordenação da Política Municipal de Assistência Social elaborem os respectivos Planos Municipais de Assistência Social, baseados no diagnóstico do seu município, a partir de uma sistematização adequada dos dados da área social, considerando tanto as necessidades básicas não atendidas quanto a capacidade de atendimento dos serviços existentes.

8. Garantia de uma política diferenciada da área de Assistência Social para os municípios de fronteira, buscando-se o estabelecimento de parceria com entidades de âmbito internacional.

11. Que os Conselhos Estaduais de Assistência Social assessorem os Conselhos Municipais na realização de um diagnóstico situacional, visando o levantamento dos chamados “Bolsões de Pobreza” do Estado e, de posse destes dados, priorizem o repasse de recursos a estas regiões.

17. Que a Política Nacional de Assistência Social incentive parcerias intermunicipais por meio de cooperativas e consórcios, modernizando o sistema legal para a sua formação.

21. Que seja criado, em nível nacional, o SIAS - Sistema de Informações da Assistência Social.

25. Que o SAS elabore e apresente o Plano Nacional de Assistência Social a partir de 1996, contemplando as diretrizes da LOAS.

35. Que o Governo Federal priorize a reorganização da Assistência Social, juntamente com as

demais políticas públicas da área social, garantindo a representação de órgãos federais nos estados, visando maior aproximação entre Governo Federal, municípios e a sociedade civil, considerando as diversidades regionais.
36. Formação de um grupo paritário (governo e sociedade civil), no âmbito de cada Estado e Município, para agilizar o processo de reordenamento institucional, com poder de articulação das três esferas de governo, para garantir o sistema descentralizado e participativo da Assistência Social, dentro de um prazo predeterminado.
37. Que o MPAS, por intermédio da SAS e CNAS, encaminhe aos estados, Distrito Federal e municípios uma recomendação quanto à unificação da denominação de suas secretarias e/ou fundações que atuam na área de Assistência Social. Que elas tenham em seu nome o termo Assistência Social.
39. Agilizar o reordenamento institucional em todo o Brasil. Que este trabalho se dê em conjunto entre SAS (Governo Federal) e secretarias estaduais e municipais, responsáveis pela área da Assistência Social, na implantação de Conselhos e Fundos.
40. Garantir o comando único, nas três esferas de governo, a ser exercido pelas Secretarias de Assistência Social, ou instituições congêneres, tendo como órgãos normativos, deliberativos e fiscalizadores das políticas de Assistência Social os respectivos Conselhos de Assistência Social, seus Planos de Ação e Fundos, a serem criados, elaborados e implantados no prazo de 180 dias, a partir da data de conclusão da I Conferência Nacional de Assistência Social.
41. Promover a integração dos demais órgãos governamentais, cuja atuação estabelece interface social, no processo de implementação do LOAS.
43. Fortalecer o órgão executor da Política Nacional de Assistência Social, criando o Ministério da Assistência Social com o mesmo <i>status</i> dos demais.
46. Que o Governo Federal garanta condições aos municípios de prestarem serviços, programas e benefícios de suas competências, mediante o urgente reordenamento institucional a ser assumido pelos governos estaduais e federal.
47. Que o reordenamento institucional, no âmbito do MPAS, garanta a manutenção do corpo técnico dos órgãos executores da Política Nacional de Assistência Social, para o assessoramento, prioritariamente, do processo de municipalização, como todos os seus direitos adquiridos.
49. Que a Reforma Administrativa proposta pelo Governo Federal contemple o Reordenamento Institucional da Assistência Social, para a efetivação do comando único nas esferas federal, estadual e municipal.
52. Promover a operacionalização imediata da LOAS e do Fundo Nacional Assistência Social.
53. Garantia de autonomia administrativa e financeira à Assistência Social, por meio da criação de órgãos estaduais e municipais específicos e exclusivos de Assistência Social.
56. Descentralizar o atendimento na área de Assistência Social, dentro dos princípios da municipalização, com autonomia de recursos financeiros. Esta descentralização deve ser entendida como um processo que implica redistribuição de recursos e de poder, redefinição de papéis, reordenamento institucional e estabelecimento de novas relações entre as três esferas do governo e controle social.
59. Respeitar o perfil dos municípios e suas condições financeiras na descentralização e municipalização de programas que atendam a situações emergenciais, garantindo flexibilidade para as adequações que se fizerem necessárias.
76. Criação de um Fórum Nacional de Dirigentes Públicos Municipais da área de Assistência Social, de forma a possibilitar uma articulação nacional para a efetivação da descentralização.
108. Capacitação de recursos humanos na área de orçamento e financiamento visando a melhoria qualitativa do controle social.
109. Garantir que o órgão responsável pela coordenação da Política de Assistência Social, nas três esferas de governo, tenha uma equipe de profissionais especializados na área social, e seja de caráter multiprofissional, visando assegurar maior eficiência e eficácia à ação.

126. Que o CNAS e a SAS promovam, com a máxima urgência, programas de capacitação técnico-política e administrativa para os futuros conselheiros estaduais, do Distrito Federal e municipais de Assistência Social, e para os gestores dos Fundos, bem como formulem uma política para qualificação sistemática e continuada de recursos humanos na área da Assistência Social.
127. Garantir e manter os direitos adquiridos dos trabalhadores dos órgãos de Assistência Social extintos.
129. Estabelecer uma política de desenvolvimento de Recursos Humanos para viabilizar e agilizar ações propostas nas três esferas de governo, notadamente a que se refere ao comando único da Política de Assistência Social.
130. Que o CNAS possua um corpo técnico especializado para o assessoramento das ações técnicas e administrativas desenvolvidas pelo mesmo e que este corpo técnico seja composto por indicação do próprio Conselho, mediante critérios que envolvam conhecimento e experiência na área.
131. Que a SAS, em conjunto com os demais órgãos envolvidos, assessor os estados e os municípios na implantação da LOAS, sobretudo na formação dos Conselhos, criação dos Fundos e elaboração do Plano de Assistência Social.
132. Garantir o assessoramento técnico sistemático por parte do executivo dentro dos princípios da LOAS, para preparação da Sociedade Civil, visando à formação dos Conselhos, criação dos Fundos e elaboração dos Planos Estaduais e Municipais de Assistência Social.
133. Garantia da qualificação técnica permanente dos executores dos programas sociais nas três esferas do Governo e no Setor Privado, assegurando a presença de profissionais tecnicamente capacitados.
166. Garantir que os órgãos executores da Política de Assistência Social sejam estruturados em todos os municípios e que exerçam um diálogo permanente com o Fórum Municipal ou Regional ou com o Conselho Municipal de Assistência Social.
169. Cobrar da Secretaria de Assistência Social e dos órgãos estaduais responsáveis pela coordenação da Política de Assistência Social o assessoramento dos municípios na elaboração de seu diagnóstico e criação de Conselhos e Fundos, e não somente treinamento e capacitação.
172. Agilizar o reordenamento institucional da Assistência Social, com vistas a evitar a descontinuidade da execução dos programas e projetos sociais.
177. Que os Estados apoiem programas de Assistência Social nos municípios que não disponham de recursos financeiros e humanos, ou seja, programas que, pelo seu custo, especialização ou grau de complexidade, não podem ser executados pelos governos locais.
179. Garantir o repasse de recursos federais e estaduais diretamente aos Fundos Municipais de Assistência Social, visando fortalecer o processo de descentralização e a municipalização.
199. Recomendar ao gestor do FNAS efetuar transferências mensais regulares de recursos para os FEAS e FMAS.
230. Que os Conselhos Municipais, Estaduais e do Distrito Federal, em função da necessidade de garantir o efetivo controle social, priorizem a formação e capacitação dos conselheiros nos assuntos relativos à operacionalização das LOAS, sobretudo na questão orçamentária.
137. Regulamentar a Lei nº 8842, de 4 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, divulgando-a em todos os meios de comunicação de massa.

III Conferência

2. Elaborar e implementar uma política nacional de capacitação continuada para conselheiros, gestores, profissionais, prestadores de serviços, usuários e parlamentares nas três esferas de governo, financiada com recursos do FNAS, e elaborada em parceria com os conselhos das três esferas, universidades, envolvendo ministério público e executada de forma descentralizada e regionalizada Responsável: Gestores e Conselhos nos três níveis

20. Estabelecer parâmetros para definição de benefícios, serviços, programas e projetos Responsável: CNAS
22. Assessorar tecnicamente e sob a ótica da Política de Assistência Social os Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social de modo contínuo Responsável: CNAS
35. Disponibilizar assessores contábeis e jurídicos aos conselhos, para análise orçamentária da política e dos planos de assistência social Responsável: Gestores nos três níveis
39. Garantir infraestrutura física, material, financeira e de recursos humanos para o funcionamento dos conselhos nas três esferas de governo conforme previsto no art. 17 da LOAS, garantindo orçamento anual específico Responsável: Gestores nas três esferas
62. Definir e aperfeiçoar as relações entre Conselhos e as Comissões Intergestoras promovendo debates, no que se refere à questão de competências e papéis Responsável: SEAS/MPAS, INSS e Secretarias Estaduais e Municipais
65. Adotar novos critérios de avaliação e habilitação dos municípios, elaborados pelas CIB e CIT em conjunto com os conselhos Responsável: CIB, CIT, Conselhos e SEAS
66. Realizar visitas em todos os municípios antes da habilitação Responsável: SEAS/MPAS, INSS e Secretarias Estaduais e Municipais
20. Garantir na política de cofinanciamento a contrapartida em recursos humanos
28. Extinguir a exigência de CND, CNTC e CNSEFA como condição para liberação de recursos financeiros para a área de assistência social
33. Garantir a permanência, na Política de Assistência Social, do programa de atendimento à criança- PAC viabilizando, nos municípios, as novas modalidades de atendimento às famílias com crianças de 0 a 6 anos, ficando o Ministério da Educação responsável pela manutenção da educação infantil
34. Definir critérios e procedimentos para o financiamento referente ao processo de transição da educação infantil do sistema assistencial para o sistema educacional
3. Efetivar a descentralização político-administrativa, com efetiva partilha de poder, respeitando a autonomia dos municípios e do DF e as decisões locais referentes aos programas, projetos e serviços implementados a partir dos planos de assistência social
4. Respeitar e garantir o comando único em todos os níveis com a implantação de estruturas funcionais e os meios necessários para a operacionalização da política de assistência social
5. Extinguir programas que ferem o comando único e se contrapõem à LOAS como o Comunidade Solidária
7. Promover o redirecionamento institucional dos órgãos gestores, garantindo melhor organização dos recursos materiais e humanos e infraestrutura para o desempenho de suas competências técnicas
19. Realizar gestão junto à esfera federal para a criação do Ministério da Assistência Social
20. Organizar e dinamizar a rede de serviços assistenciais para os destinatários da Assistência Social nos três níveis de governo;
10. Garantir que as transferências dos Fundos Nacional e Estaduais de Assistência Social, a título de financiamento e cofinanciamento, não sejam vinculadas a programas, projetos e serviços assistenciais, ficando os Conselhos Municipais e do DF responsáveis pela definição dos critérios, "per capita" e destinatários, de acordo com a realidade e necessidades locais, para que venha ao correr, de fato, o processo de municipalização/descentralização
8. Condicionar o repasse de recursos à garantia de quadro efetivo de recursos humanos, habilitados e qualificados profissionalmente, correspondente ao porte dos municípios
9. Estabelecer fóruns de formação e capacitação de recursos humanos na área de assistência social, culminando com uma Conferência Nacional de Recursos Humanos
10. Formar equipe multidisciplinar, garantindo participação de assistente social para assessorar os municípios na implantação e implementação dos projetos e programas sociais
11. Assegurar, junto aos governos federal e estaduais, recursos financeiros para contratação de

profissionais na área de assistência social para que os mesmos possam residir nos municípios e acompanhar a execução dos programas e projetos da política de assistência social
12. Elaborar e implementar uma política nacional de capacitação continuada para conselheiros, gestores, profissionais, prestadores de serviços e usuários nas três esferas de governo, financiada com recursos do FNAS, em parceria com universidades, envolvendo ministério público
17. Estabelecer procedimentos e critérios relativos ao processo de transição da educação infantil do sistema assistencial para o sistema educacional
24. Criar programas de microcrédito específico para o financiamento de projetos de geração de emprego e renda para as zonas rurais e urbanas que atendam aos grupos vulnerabilizados em parceria com o Fundo de Amparo ao trabalhador – FAT

IV Conferência – Gestão

2 Assegurar a implementação, e a criação onde não houver, de Secretarias de Assistência Social, com a adoção do termo na nomenclatura, nos âmbitos estaduais, municipais e do Distrito Federal, para os quais representam critérios condicionantes para os mesmos alcançarem o status de municípios descentralizados: a) infraestrutura necessária à execução e ao desenvolvimento do Comando Único da Política Pública de Assistência Social; b) autonomia financeira; c) capacidade técnica gerencial, com profissionais das áreas humanas, assegurando obrigatoriamente em seus quadros, profissional de Serviço Social, garantindo, ainda, capacitação continuada de todo o quadro. Esferas: federal, estadual e municipal.
1 Assegurar o Comando Único, conforme preconiza a LOAS, agregando todos os programas, inclusive àqueles relativos à transferência de renda, projetos e ações da Assistência Social sob a administração do Ministério de Assistência Social – MAS e dos órgãos gestores estaduais e municipais responsáveis pela política, garantindo que todos os recursos destinados aos mesmos passem, obrigatoriamente, pelos respectivos conselhos e fundos de Assistência Social nas diferentes instâncias de governo. Esferas: federal, estadual e municipal
3 Garantir e/ou melhorar a infraestrutura física, material, financeira e, por meio de concurso público os recursos humanos especializados e multidisciplinares nos órgãos gestores, nas três esferas de governo, para estruturação e operacionalização do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social, criando Plano de carreira, cargos e salários para trabalhadores efetivos da Política de Assistência Social, com ampla participação das entidades representativas dos trabalhadores e do governo. Esferas: federal, estadual e municipal
4 Elaborar e implementar, em parceria com os conselhos e universidades, uma política nacional de capacitação continuada, com efeito multiplicador, de forma descentralizada, participativa e interativa, financiada com recursos dos fundos de Assistência Social, para conselheiros, gestores, profissionais, entidades prestadores de serviços e usuários, nas três esferas de governo, estimulando a criação de núcleos locais e regionais. Esferas: federal, estadual e municipal
7 Efetivar a descentralização político-administrativa para romper com a verticalidade de ações planejadas e financiadas pela esfera federal, estaduais e Distrito Federal, a partir do repasse automático de recursos fundo-a-fundo, compatíveis com os Planos de Assistência Social aprovados pelos Conselhos Estaduais e do Distrito Federal, assegurando efetiva partilha de poder e respeito a autonomia das esferas de governo, em suas decisões relativas aos programas, projetos, serviços e benefícios. Esfera: federal e estadual
6 Que o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS realize seminário para contribuir na definição da categoria “trabalhador da área social”, disposta na LOAS. Esfera: federal
5 Efetivar a intersetorialidade entre as políticas públicas, a partir da articulação dos órgãos gestores e implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, da definição de

competências e da aplicação de recursos, garantindo a complementariedade entre as políticas, de forma a evitar o paralelismo, a fragmentação das ações e recursos, respeitando o Plano Plurianual - PPA. Esferas: federal, estadual e municipal
9 A implantação dos planos de proteção social do Sistema Único de Assistência Social - SUAS deve garantir que: a) o sistema seja descentralizado, participativo e com comando único; b) a pactuação e aprovação dos planos de Assistência Social sejam apresentados e aprovados nos conselhos de Assistência Social, nas três esferas de governo; c) sejam estabelecidos instrumentos jurídicos que possibilitem o desenvolvimento das ações a partir do termo de adesão ao SUAS; d) as ações de intersetorialidade das políticas públicas estejam contempladas através da organização dos serviços disponíveis e respeitados diversos sistemas existentes e formas de financiamento, extinguindo-se a sobreposição de ações, ampliando a oferta de serviços com melhoria da qualidade; e) da organização dos dois níveis de acesso (básico e especial), os projetos, programas, serviços e benefícios sejam estruturados em conformidade com a complexidade de suas ações. Esferas: federal, estadual e municipal
2 Construir uma agenda para 2004, para que, sob a coordenação do Ministério da Assistência Social, seja implantado/implementado o Sistema Único de Assistência Social – SUAS de forma descentralizada, regionalizada e hierarquizada, com base no território. O Plano Nacional de Assistência Social deve ser a tradução da implantação do SUAS, deixando claro a estratégia de implantação (com prazos e metas). Antes de ser deliberado pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS deve haver amplo debate com gestores e conselhos do DF, estaduais e municipais. A proposta do SUAS deve: a) definir competências, atribuições, fontes e formas de financiamento nas três esferas de governo bem como a definição de serviços regionais e municipais de Assistência Social, com participação popular e aprovação dos Conselhos, definindo competências, atribuições, fonte e formas de financiamento dos três níveis de governo, acompanhado da implementação de Centros/Unidades Municipais e regionais de Assistência Social; b) garantir monitoramento e avaliação; c) avaliar a possível implementação ou não de consórcios, conforme a complexidade das situações sociais; d) assegurar a articulação de fluxo de informação; e) romper com a verticalidade de ações planejadas e financiadas pela esfera federal a partir do repasse automático de recursos fundo a fundo. Esferas: federal, estadual e municipal

V conferência

Implantar e implementar sistema territorializado de informação, monitoramento e avaliação da política de assistência social em todas as esferas de governo.
Implantar e implementar subsistemas de produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados de situações de vulnerabilidade e riscos pessoais e sociais sobre famílias e indivíduos nos diferentes ciclos de vida, em consonância como Sistema Nacional de Informação.
Implantar e consolidar sistema integrado de informações <i>on line</i> e outros meios, divulgar de forma permanente e continuada dados sobre a oferta de benefícios, serviços, programas e projetos, recursos humanos e financeiros envolvidos, condições de acesso à população usuária, abrangendo os respectivos Bancos de Dados.
Consolidar a REDE-SUAS e o seu acesso para todos os Municípios e Estados e capacitá-los para sua utilização.
Avaliar sistematicamente a gestão do SUAS nas três esferas de governo, orientando o seu reordenamento e aprimoramento com informações regulares e acessos para todos.
Qualificar e fortalecer as relações institucionais entre União, Estados e Municípios, através de mecanismos ágeis e regulares de informação, comunicação, discussão e pactuação, com vistas à gestão compartilhada do SUAS, respeitando-se as diversidades regionais, as distâncias

geográficas e a capacidade de gestão dos municípios.
Ampliar a capacidade de gestão dos Estados e Municípios devendo para isso ser desenvolvido programa específico pelo gestor estadual de assistência social para que, gradativamente, 100% dos Municípios sejam habilitados aos níveis de gestão básica e plena.
Construir plano decenal de assistência social em todas as esferas de gestão, seguido de planos anuais e plurianuais coerentes entre si e de acordo com as deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social e as Conferências Municipais e Estaduais que a antecederam. Monitorar e avaliar a sua execução, a curto, médio e longo prazos.
Aperfeiçoar o modelo de gestão do SUAS e consolidar a descentralização e a cooperação entre as três esferas de governo de modo a:• construir diretrizes para que cada Estado e seus Municípios agregados por microrregiões aprimorem o SUAS;• desenvolver capacitações para o exercício do planejamento da rede socioassistencial nos Municípios e no Estado e a supervisão das ações referidas a indicadores de resultados;• instalar rede de comunicação informatizada e outros meios entre os órgãos gestores e ampliar a capacidade de utilização de ferramentas de trabalho e instrumentos de gestão, disponibilizando-os para toda a rede socioassistencial;• constituir e fortalecer a gestão do SUAS pelas microrregiões dos Estados, através de programa especial e específico implantado pela gestão estadual;• desenvolver indicadores e índices de acompanhamento e avaliação da gestão e estabelecer padrões de eficácia, eficiência e efetividade nas ações, compartilhando-as com toda a rede socioassistencial;• fortalecer as instâncias de articulação, pactuação e deliberação do sistema, principalmente os conselhos, seu papel decisório e deliberativo e a garantia permanente e sistemática de capacitação para os conselheiros;• promover o reordenamento institucional e programático dos órgãos gestores da assistência social para adequação ao SUAS; • assegurar a existência de secretarias específicas na política de assistência social e garantir, na nomenclatura dos órgãos gestores das três esferas de governo, o termo assistência social como política de direitos de cidadania, constitucionalmente estabelecida;• acompanhar os processos de habilitação dos Municípios e o cumprimento de seus requisitos. • ampliar a capacidade e o domínio da gestão orçamentária, tornando-a participativa e transparente ao controle social.
Elaborar referenciais de qualidade para os serviços de Proteção Social Básica e Especial, com parâmetros nacionais de funcionamento e custeio, visando ampliar a sua cobertura e obter melhoria gradativa de sua qualidade e dos impactos positivos que devem produzir para os seus usuários.
Implantar e implementar CRAS, gradativamente, em todos os Municípios, em territórios com presença de situações de vulnerabilidade, inclusive em comunidades indígenas, quilombolas, assentamentos e fronteiras, nas zonas rural e urbana.
Incentivar a implantação de serviços regionais de Proteção Social Especial de média e alta complexidade e consórcios públicos intermunicipais, por microrregiões dos Estados.
Implantar e implementar CREAS e/ou serviços regionais de média e alta complexidade conforme a incidência de situações de vulnerabilidade e risco social no Município e na microrregião:• abrigos, albergues e moradias provisórias para população em situação de rua, em abandono, migrante e itinerante;• casas de passagem e república;• serviços especializados de proteção a vítimas de violência, abusos e ameaças.
Implantar e implementar, de forma articulada e integrada com outras áreas, projetos de inclusão produtiva e promover a inserção e reinserção de jovens, adultos, idosos e pessoas com deficiência em oportunidades de capacitação, geração de renda e inserção socioprofissional e acesso ao crédito.
Dotar o órgão gestor e as equipes de condições adequadas de trabalho quanto a: a) espaço físico; b) material de consumo e permanente, equipamentos e veículos.
Implantar e implementar política de capacitação continuada e valorização de profissionais, conselheiros, gestores, técnicos governamentais e não governamentais, usuários, entre outros

atores, orientada por princípios éticos, políticos e profissionais, para garantir atendimento de qualidade na assistência social enquanto política pública.
Ampliar o quadro de profissionais de serviço social e profissionais de áreas afins, mediante concurso público e garantir que os órgãos gestores da assistência social das três instâncias possuam assessoria técnica.
Afiançar política de recursos humanos que garanta: a) melhoria das condições de trabalho; b) isonomia salarial; c) definição da composição de equipes multiprofissionais, formação, perfil, habilidades, qualificação, etc.; d) definição de piso salarial e benefícios para as categorias profissionais da área de assistência social, em articulação com os conselhos de classe e sindicatos.
O governo federal deverá apresentar proposta de emenda constitucional (PEC) para permitir que os recursos transferidos pelo FNAS possam cofinanciar o pagamento de salários do quadro efetivo de trabalhadores da assistência social dos Estados, DF e Municípios, de acordo com critérios e limites a serem estabelecidos em lei, que deverá ser amplamente discutida com todas as esferas de governo e instâncias parlamentares e com a sociedade civil (trabalhadores, entidades e organizações de assistência social e usuários).
Construir e implementar a política de gestão de Recursos Humanos, mediante a elaboração e aprovação de Norma Operacional Básica específica e criação de plano de carreira, cargos e salários, com a participação dos trabalhadores sociais e suas entidades de classe representativas.

VI conferência

3 Elaborar padrões de qualidade da gestão e do funcionamento de Conselhos Municipais, Estaduais, do Distrito Federal e Nacional de Assistência Social para efetuar o monitoramento e avaliação da gestão e do controle social.
4 Implantar um banco de dados integrado referente aos indicadores socioassistenciais, a partir dos dados contidos no CADÚNICO e outras fontes existentes, objetivando fundamentar os Municípios, Estados e Distrito Federal na elaboração do diagnóstico social, na perspectiva da implantação do sistema de vigilância social.
3 Criar estratégias que potencializem a proteção e o protagonismo dos usuários (as) da política de assistência social que estejam vivenciando situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social.
1 Garantir o modelo de gestão do SUAS, como sistema descentralizado e participativo da assistência social, em legislação específica.
2 Regulamentar, por meio do instrumento jurídico cabível, o Art. 28 da LOAS que trata do cofinanciamento das 3 (três) esferas de governo, prevendo mecanismos de controle social.
3 Desenvolver, nas 3 (três) esferas de governo, indicadores e índices de acompanhamento e avaliação da gestão e estabelecer padrões de eficácia, eficiência e efetividade, compartilhando-os com toda a rede socioassistencial.
5 Elaborar e efetivar, com os Conselhos Nacional, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal de Assistência Social, os planos de monitoramento e avaliação dos programas, projetos, serviços e benefícios da política de assistência social.
6 Mapear as áreas de vulnerabilidades social do País com atualização sistemática, a partir da base de dados do CADÚNICO, com a disponibilização, pelo MDS, de módulo de gestão municipal de construção de indicadores de risco e vulnerabilidade social integrado com os demais sistemas e bancos de dados nacionais.
3 Garantir equidade de atendimento entre áreas urbanas e áreas rurais.
4 Municipalizar as ações de proteção social básica, realizadas pelos estados.
1 Ampliar o cofinanciamento para alcance de 100% da cobertura de serviços de média e alta complexidade do SUAS.

3 Realizar diagnóstico de vulnerabilidade social dos usuários da rede de proteção social especial, visando o aprimoramento das políticas.
1 Promover o fortalecimento dos municípios de pequeno porte I, pequeno porte II e médio porte, dotando-os de equipamentos para viabilizar as ações socioassistenciais com garantia do cofinanciamento nas 3 (três) esferas.
2 Promover o reordenamento institucional e programático dos órgãos gestores da assistência social para adequação ao SUAS.
3 Regular e aprimorar os processos de monitoramento e avaliação, por meio de visitas técnicas, no sentido de adotar maior rigor e penalização aos entes federados que não cumprirem com as exigências da Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004.
3 Integrar a política de assistência social nas ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com vista, preferencialmente, à geração de empregos para famílias do Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada.
2 Permitir que os recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) possam cofinanciar o pagamento de salários do quadro efetivo das equipes de referências, conforme preconizado na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB/RH).
3 Criar, efetivar e manter equipe técnica para realizar o monitoramento e avaliação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.
1 Instituir, a partir do Plano Nacional de Assistência Social, escola de qualificação permanente em parceria com as universidades, públicas, privadas e confessionais, para os gestores, trabalhadores da área, conselheiros e usuários, respeitando as diferenças regionais e diversidades na proteção social básica e especial.
1 Elaborar conjuntamente com os órgãos gestores, com a rede socioassistencial e com os respectivos conselhos, a saber: saúde, educação, segurança pública, entorpecentes, assistência social, conselhos tutelares, indígena e conselhos de direitos, política de enfrentamento a dependência de substâncias psicoativas, nas 3 (três) esferas de governo.
2 Articular com outras políticas setoriais a implementação de atividades produtivas, a partir de um estudo de viabilidade econômica que considere as potencialidades de cada município, garantindo o desenvolvimento sustentável.

VII Conferência

11 Aprimorar o sistema de monitoramento e avaliação, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, no tocante aos estados e municípios no que diz respeito ao cumprimento da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos - NOB/RH/SUAS, estabelecendo incentivos de assessoria técnica e cofinanciamento.
12 Implantar e implementar um sistema nacional unificado e informatizado pelo Governo Federal aos municípios, garantindo o estabelecido nas leis de regulação das profissões e devidos códigos de ética para protocolos de registro de atendimento de todos os usuários da política de assistência social.
13 Garantir a participação de trabalhadores e usuários nas eleições dos conselhos de assistência social, além das entidades representativas destes, respeitando o protagonismo dos usuários, em particular nos processos de habilitação para eleições nos conselhos, assegurando sua presença efetiva nesses espaços de participação, controle e deliberação, nos termos da resolução CNAS 024/2006.
1 Articular e implementar a criação de serviços e equipamentos de proteção social especial de média e alta complexidade, através de consórcio intermunicipal ou regionalizado, objetivando a ampliação da infraestrutura, dos espaços públicos destinados ao desenvolvimento de serviços socioassistenciais e a consolidação das redes de proteção social do SUAS.
2 Promover a expansão e o cofinanciamento do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à

Família -PAIF a todos os municípios habilitados na gestão básica e plena.
3 Pactuar na Comissão Intergestora Tripartite - CIT a adoção dos parâmetros normativos da Política Nacional de Assistência Social -PNAS/04 quanto ao porte dos municípios (pequeno, médio, grande porte e metrópole), com equivalência a ser aplicada nas Regiões Administrativas do Distrito Federal, inclusive na garantia de cofinanciamento.
4 Publicizar as ações da política de assistência social e da rede socioassistencial em uma base de dados para que as informações de interesse público sejam universais, e divulgar os resultados obtidos, de modo que a sociedade avalie, acompanhe e proponha avanços na sua operacionalização.
5 Definir, nas três esferas de governo, indicadores e índices padronizados de acompanhamento e avaliação da gestão, considerando as peculiaridades regionais, e estabelecer padrões de eficácia, eficiência e efetividade, compartilhado com a rede socioassistencial.
6 Implantar, implementar, cofinanciar e garantir a manutenção dos CRAS E CREAS Itinerantes nas áreas rurais, comunidades étnicas, quilombolas, indígenas, ribeirinhas e outras comunidades e povos tradicionais, atendendo-as em suas especificidades, descentralizando os serviços socioassistenciais e garantindo proteção social básica e especial.
7 Garantir assessoria técnica e cofinanciamento continuado pelas três esferas de governo para implantação, implementação e manutenção dos CRAS e CREAS, efetivando a universalização do atendimento aos usuários.
8 Garantir e publicizar as ações da política de assistência social e seus serviços por meio da acessibilidade aos materiais informativos (braile, intérprete de libras, guia intérprete, áudio descrição, letras ampliadas, audiovisual) e meios físicos de acesso adequados, a fim de garantir integralmente a participação da pessoa com deficiência em todos os espaços de discussão, em consonância com a legislação vigente.
9 Instituir e regulamentar a rede de atendimento de assistência social, visando fortalecer os princípios e as diretrizes do SUAS e garantir os direitos socioassistenciais, nos três níveis de governo.
11 Estabelecer mecanismos e estratégias para efetivar a função de vigilância social, pela ação ativa e preventiva nos territórios urbanos, rurais e todas as comunidades tradicionais, e pela elaboração de estudos e pesquisas, cofinanciados pelas três esferas de governo para conhecer a realidade social, identificar as situações de risco e vulnerabilidade social, para planejar e executar benefícios, programas, projetos e serviços de assistência social, segundo as reais necessidades e demandas da população, inclusive os egressos do sistema prisional, adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas e moradores de rua e suas respectivas famílias.
13 Efetivar o Comando Único da Política de Assistência Social, preconizada na Lei n.º 8.742/93 (LOAS) e propor às três esferas de governo a instituição de órgãos gestores com a denominação de Secretaria de Assistência Social.
5 Ampliar e consolidar nas estruturas das três esferas de governo e entidades da rede socioassistencial assessoria técnica e capacitação para orientar a elaboração de projetos, prestação de contas, bem como outros documentos pertinentes à política de assistência social.
7 Ampliar o cofinanciamento federal do piso básico fixo para todos os municípios que possuem Centros de Referência de Assistência Social - CRAS, garantindo recursos para a implantação de novos CRAS onde não existam, com base nos indicadores estabelecidos na NOB/RH/SUAS e pactuados pela CIT.
8 Promover capacitação permanente, com o cofinanciamento nas três esferas de governo, preferencialmente em parceria com as universidades públicas e privadas, para gestores, entidades de assistência social, trabalhadores da área, conselheiros e usuários, respeitando as diferenças regionais, a serem realizadas em âmbito municipal e/ou regional, em interface com as demais políticas públicas.

9 Desencadear e fortalecer amplo processo de mobilização junto aos estados e municípios e estabelecer estratégias que viabilizem o cumprimento imediato das previsões da NOB/RH/SUAS, fortalecendo as mesas de negociação.
10 Qualificar e fortalecer as relações institucionais entre gestores, usuários e trabalhadores de entidades de assistência social, através de fóruns e outros espaços de debate, visando a mobilização da população e a garantia do acesso dos usuários aos direitos socioassistenciais.
14 Construir um amplo debate sobre a NOB/RH/SUAS com a participação plena de todos os atores da Política de Assistência Social, nos aspectos: a) Fiscalização pelos órgãos de controle nas três esferas de governo ao cumprimento da NOB/RH/SUAS; b) Incentivos e gratificações; c) Realização de concursos públicos; d) Definição dos trabalhadores da Assistência Social.
6 Viabilizar a implementação dos planos de capacitação nacional, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com cofinanciamento, conforme previsto na NOB/RH/SUAS.
6 Autorizar, por lei, o pagamento com recursos transferidos fundo a fundo, dos vencimentos de pessoal efetivo do quadro próprio de estados, DF e municípios dos trabalhadores que fazem execução direta dos serviços socioassistenciais, em especial nos CRAS e CREAS, conforme previsão do Projeto de Lei n.º 3.077/2008 (PL/SUAS).
12 Criar protocolos de ação integrada entre as diversas políticas setoriais e de defesa de direitos, para que os órgãos gestores garantam integralmente a efetivação dos direitos sociais, coordenados pelo MDS.

VIII Conferência

4. Criar mecanismos técnicos, financeiros e de gestão, sob responsabilidade dos estados e pactuados na Comissão Intergestors Bipartite (CIB), que garantam a oferta de serviços regionalizados de PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA e de ALTA COMPLEXIDADE, especialmente para os municípios de Pequeno Porte I e II, respeitando as diversidades regionais, conforme art. 13 (incisos II, IV e V) da LOAS.
5. Apoiar a implantação e implementação de CRAS e CREAS itinerantes e serviços com equipes volantes, com a participação efetiva dos usuários, de acordo com a especificidade regional e étnico-cultural, de forma a aproximar a população da rede socioassistencial para atendimento às populações e comunidades tradicionais, rurais e áreas de fronteiras, garantindo equipes técnicas exclusivas para tal.
6. Fomentar e cofinanciar a celebração de termos de cooperação técnica e financeira entre a União, estados, Distrito Federal e municípios com universidades e instituições de pesquisas, levando-se em conta critérios e indicadores de qualidade acadêmica para realizar: a) estudos sobre o impacto social dos benefícios, serviços, programas e projetos; b) diagnósticos analíticos sobre identificação de situações de vulnerabilidade, risco social, demandas, necessidades e potencialidades da população, c) estudos subsidiando a indicação de locais para a implantação de CRAS e CREAS, Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Centro Pop) e unidades de acolhimento; d) pesquisas e diagnósticos intersetoriais, com referência nos territórios dos CRAS.
7. Garantir o reordenamento e a execução continuada dos serviços socioassistenciais da PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA e da PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL, conforme a TIPIFICAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS (Resolução CNAS nº 109/2009), Lei nº 12.435/2011 e a Resolução CNAS nº 105/2009, que publica as deliberações da VII Conferência Nacional de Assistência Social, com apoio técnico e respeitando o princípio da territorialidade.
10. Implantar protocolo para a criação de um sistema informatizado único, on-line, a partir do banco de dados do Cadastro Único, ancorado em um fluxo de rede e de serviços definidos, que permita: a) cruzamento de informações territorializadas, intermunicipais e nas três esferas de governo e no Distrito Federal; b) identificação de perfil e da dinâmica de atendimento dos

usuários da assistência social nos serviços, programas, projetos e benefícios da rede pública e privada; c) dados para a elaboração de diagnóstico social; d) vigilância socioassistencial; e) o planejamento, o monitoramento e a avaliação; f) possibilidades de composição de indicadores de qualidade.
20. Criar por lei ou como requisito de habilitação no SUAS, a exigibilidade de Secretaria de Assistência Social exclusiva desta política pública nos estados, Distrito Federal e municípios, assegurando o comando único, com dotação orçamentária própria e trabalhadores efetivados por meio de concurso público, para ampliar e qualificar a assessoria técnica dos estados, promover a capacitação continuada e o cofinanciamento, conforme a Lei 12.435/2011, visando a efetiva consolidação do SUAS.
2. Buscar a valorização dos trabalhadores do SUAS e a conquista de condições do exercício profissional com qualidade, respeitando e construindo respostas às demandas sociais com a população, em cumprimento aos princípios, diretrizes e objetivos da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social (NOB/SUAS) e Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único da Assistência Social (NOB-RH/SUAS).
3. Implantar a gestão do trabalho a partir da NOB-RH/SUAS nas três esferas de governo e no Distrito Federal para garantir trabalho qualificado no desenvolvimento das ações do SUAS, com base em diagnóstico do número de trabalhadores necessários em relação à demanda de trabalho existente nos serviços continuados, programas e projetos.
4. Garantir cofinanciamento de recursos humanos nas três esferas de governo e no Distrito Federal, conforme a Lei nº 12.435/2011 e a NOB-RH/SUAS, de forma democrática e participativa, com definição de condições materiais, éticas e técnicas para o desenvolvimento do trabalho e com elaboração de normas e protocolos específicos, voltados a viabilizar saúde e segurança dos trabalhadores.
5. Propor projeto de lei que garanta, nas três esferas de governo e no Distrito Federal, a implementação de Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS), específicos para todos os trabalhadores do SUAS, visando ainda a constituição de piso e isonomia salarial das equipes de referência, jornada de até 30 horas semanais, sem redução salarial e, quando for o caso, adicional de risco, adicional noturno, e insalubridade, dentre outras garantias, com base nas diretrizes da NOB-RH/SUAS e de acordo com a Resolução CNAS nº 17/2011.
6. Realizar concurso público, nas três esferas de governo e no Distrito Federal, para todas as áreas profissionais (nível superior, médio e fundamental) dos serviços socioassistenciais, constituindo e ampliando o quadro de trabalhadores efetivos do SUAS, de acordo com a NOBRH/SUAS, as diretrizes dos PCCSs e as necessidades dos serviços socioassistenciais.
7. Constituir Política de Capacitação Continuada, de acordo com a NOB-RH/SUAS, com recursos da União, estados, Distrito Federal e municípios, voltada para os trabalhadores, gestores, conselheiros, entidades da rede socioassistencial nas três esferas de governo e no Distrito Federal, orientando-se pelo princípio da profissionalização, da ética e pelo direito de atendimento aos usuários como sujeitos de direitos.
8. Elaborar e implementar o Plano municipal, estadual, do Distrito Federal e nacional de formação permanente para os trabalhadores do SUAS, em consonância com a NOB-RH/SUAS e na perspectiva da qualificação dos serviços socioassistenciais, em articulação com as demais políticas setoriais, os poderes Judiciário e o Legislativo, contemplando temas relacionados à gestão, trabalho socioassistencial com famílias, ao uso abusivo de álcool e outras drogas, à divulgação dos direitos sociais, às estratégias de mobilização popular, inclusive para as comunidades e povos tradicionais (indígenas, quilombolas, ribeirinhos, pescadores artesanais, ciganos, pesqueira, portuária, assentados, etc.) e ao atendimento especializado à pessoa com deficiência, sobretudo o curso profissionalizante da língua brasileira de sinais.
9. Garantir a implementação da NOB-RH/SUAS nos Planos de Assistência Social com dotação

<p>orçamentária no Plano Plurianual (PPA), e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com respaldo de pactuação tripartite, para assegurar equipe de referência dos serviços socioassistenciais em observância a Resolução CNAS nº 17/2011, contemplando todos os trabalhadores do SUAS.</p>
<p>10. Garantir e incentivar a participação dos trabalhadores do SUAS em cursos de graduação, especialização, mestrado e doutorado pertinentes à Política de Assistência Social e áreas afins, sem qualquer prejuízo de remuneração.</p>
<p>11. Fortalecer ou criar Fóruns de Trabalhadores do SUAS, nas três esferas de governo e no Distrito Federal com perspectiva intersetorial, visando a melhoria do atendimento aos usuários, a organização dos trabalhadores, a troca de experiências e construção de agendas conjuntas, ações e estratégias intersetoriais entre as políticas, a rede socioassistencial e as diversas áreas profissionais.</p>
<p>12. Reconhecer os cargos e funções dos trabalhadores de nível médio que atuam no SUAS, nas funções de monitor, educador social e orientador social, entre outras, por meio de Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).</p>
<p>14. Viabilizar a instalação, no prazo de até 120 dias a partir da VIII Conferência Nacional de Assistência Social, da MESA NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO PERMANENTE DO SUAS para discussão da Política de Gestão do Trabalho, com composição paritária, de acordo com a NOBRH/ SUAS, a Resolução CNAS nº 172/2007 e a Resolução CNAS nº 17/2011, com imediata criação do Comitê de Trabalho para elaborar proposta de diretrizes nacionais sobre Plano de Cargos, Carreiras e Salários do SUAS, que contemple todos os seus trabalhadores.</p>
<p>15. Incentivar a criação imediata nos órgãos gestores da assistência social de setor específico para coordenar, executar e monitorar a gestão do trabalho, bem como da gestão do SUAS conforme art. 3º da Resolução CNAS nº 17/2011, incluindo a Política de Formação Permanente para os profissionais do SUAS, contemplando todos os princípios e diretrizes definidos na NOBRH/SUAS.</p>
<p>16. Garantir a constituição de equipe de referência conforme NOB-RH/SUAS e Resolução CNAS nº 17/2011, mediante concurso público, para os serviços socioassistenciais, bem como o cumprimento da normatização relativa às especificidades das categorias profissionais habilitadas para atender as necessidades dos serviços socioassistenciais de alta complexidade.</p>
<p>3. Assegurar cofinanciamento a partir dos pisos de financiamento da PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA e ESPECIAL DE MÉDIA e ALTA COMPLEXIDADE, incluindo pisos de: a) financiamento para a PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA no domicílio para pessoas com deficiência e idosos; b) PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL para pessoas com deficiências, idosos, indígenas e quilombolas e suas famílias; c) SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA e FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS de 06 a 15 anos.</p>
<p>12. Adequar a estrutura organizacional do órgão gestor de Assistência Social de acordo com a PNAS/2004, NOB/SUAS e NOB-RH/SUAS e, ainda, garantindo que a gestão da Política de Assistência Social seja operada por um profissional de nível superior dentre as categorias previstas no art. 3º da Resolução CNAS nº 17/2011, bem como aprimorar os requisitos para concessão/manutenção da Gestão Plena, referentes à Política de Recursos Humanos, adequando-os à realidade atual do SUAS.</p>
<p>13. Aperfeiçoar a NOB-RH/SUAS para a ampliação da equipe de referência dos CRAS e CREAS, observando as especificidades: a) do território; b) das famílias; c) dos serviços referenciados e o cofinanciamento das ações, especialmente na oferta dos serviços de PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL.</p>
<p>13. Propor alteração na Lei de Responsabilidade Fiscal para modificar os limites percentuais de gasto com pessoal, estabelecidos por esta lei para os respectivos entes da Federação, para assegurar que as Políticas de Assistência Social, Educação e Saúde possam contratar recursos humanos necessários, por meio de concursos públicos.</p>
<p>9. Garantir protocolo para a interdisciplinaridade no SUAS e a intersetorialidade com as demais políticas públicas, assegurando fluxo dos encaminhamentos das referências e contrarreferências</p>

dos usuários nos serviços da rede socioassistencial, com objetivo de primar pela qualidade dos serviços prestados e pela melhoria do atendimento às demandas da população, incluindo as comunidades indígenas e quilombolas.

3. Estabelecer/fortalecer parcerias com as demais políticas públicas e com instituições governamentais e não governamentais, objetivando desenvolver programas de qualificação profissional, a inclusão produtiva e o empreendedorismo dos usuários dos serviços e benefícios socioassistenciais.

IX conferência

Realizar estudo em âmbito nacional de responsabilidades dos entes para levantamento do custo dos serviços socioassistenciais da Proteção Social Básica e Especial, bem como da gestão da Política de Assistência Social, respeitando as especificidades e particularidades por porte e diferenças regionais.

6. Regular e implantar as equipes de referência da vigilância socioassistencial dos Estados e Municípios considerando seus portes.

7. Construir indicadores de qualidade da oferta de serviços que expressem a participação e organização dos usuários como um dos resultados do trabalho.

8. Criar sistema de acompanhamento das metas pactuadas para o aprimoramento da gestão do SUAS.

9. Estabelecer sanções relacionadas à impossibilidade do Estado receber qualquer recurso federal da Assistência Social quando do descumprimento de suas responsabilidades na regionalização conforme o art. 15 inciso IV da NOB-SUAS/2012, que trata das responsabilidades dos Estados.

10. Garantir que os estados criem e implementem estruturas administrativas regionais e as dotem de equipe técnicas especializadas volantes de forma a assessorar, monitorar e avaliar os serviços regionais e municipais.

11. Com base na vigilância socioassistencial realizar diagnóstico das comunidades ribeirinhas, indígenas e tradicionais de cada município, assim como da população em vulnerabilidade social, separando-os por zonas, identificando, capacitando e contratando moradores dessa zona para apoiar equipe técnica do SUAS na interlocução com a comunidade local.

12. Garantia de apoio técnico e recurso financeiro específico e permanente do governo federal para a implementação dos núcleos municipais de Vigilância Socioassistencial.

13. Instituir em Decreto o Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CapacitaSUAS, em consonância aos princípios e diretrizes da Política Nacional de Educação Permanente – PNEP/SUAS, atendendo inclusive ações de capacitação para todos os trabalhadores do SUAS para o atendimento às pessoas com deficiência.

14. Propor alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal para assegurar que as ações de natureza continuada da Política de Assistência Social, definidas em legislação orçamentária ou normas específicas da área, possam admitir recursos humanos concursados fora dos limites percentuais com gasto de pessoal, estabelecidos por lei para os respectivos entes.

15. Implantar e implementar a Escola Nacional de Educação Permanente do SUAS vinculada ao MDS.

16. Estabelecer fluxos e parcerias entre a gestão do trabalho do SUAS, nos três entes federados, organizações de classe e os conselhos de classe das categorias profissionais de nível superior, reconhecidas pela resolução 17/2011 do CNAS, visando esclarecer as áreas e contribuições de cada categoria profissional para qualificação dos serviços socioassistenciais.

17. Instituir no âmbito da gestão e financiamento da PNAS setor específico para gestão do Trabalho do SUAS.

18. Estabelecer fluxos operacionais da relação do SUAS com o Sistema de Garantia de Direitos - SGD, garantindo as atribuições e competências dos trabalhadores do SUAS na proteção socioassistencial nas situações de ameaças ou violação de direito.

ANEXO 3 - COMPARATIVO ENTRE LOAS, PROJETO DO EXECUTIVO SOBRE O SUAS E MUDANÇAS FEITAS NO LEGISLATIVO, QUE RESULTARAM NA LEI APROVADA

Lei n° 8.742 de 7 de dezembro de 1995	Mensagem enviada pelo Executivo ao Legislativo (EM 7/2008-MDS)	Lei 12.435/2011
Dispõe sobre a organização da Assistência Social e das outras providências.	Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. O CONGRESSO NACIONAL decreta:	Altera a Lei n° 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. O CONGRESSO NACIONAL decreta:
	Art. 1º Os arts. 6º, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 22 e 36 da Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, passam a vigorar com a seguinte redação:	Art. 1º Os arts. 2º, 3º, 6º, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 28 e 36 da Lei n° 8.742, de 7 de dezembro de 1993, passam a vigorar com a seguinte redação:
Art. 2º A assistência social tem por objetivos:		Art. 2º A assistência social tem por objetivos:
I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;		I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:
II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;		a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;		b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;
IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;		c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
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.		d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;
		II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;
		III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.
Lei n° 8.742 de 7 de dezembro de 1995	Mensagem enviada pelo Executivo ao Legislativo (EM 7/2008-MDS)	(Lei 12.435/2011)
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.		Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais."(NR)
Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos.		Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos.
		§ 1º São de atendimento aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18.
		§ 2º São de assessoramento aquelas que, de forma continuada permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18.

Lei n° 8.742 de 7 de dezembro de 1995	Mensagem enviada pelo Executivo ao Legislativo (EM 7/2008-MDS)	Projeto Aprovado pelo Legislativo e sancionado sem vetos. (Lei 12.435/2011)
		§ 3° São de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18.”(NR)
Art. 6° As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área.	Art. 6° A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social - SUAS, com os seguintes objetivos:	Art. 6° A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social - SUAS, com os seguintes objetivos:
	I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;	I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;
	II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6o-B;	II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C;
	III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; e	III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;
	IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais.	IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;
Lei n° 8.742 de 7 de dezembro de 1995	Mensagem enviada pelo Executivo ao Legislativo (EM 7/2008-MDS)	Projeto Aprovado pelo Legislativo e sancionado sem vetos. (Lei 12.435/2011)
		V – implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;
		VI – estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e
		VII – aprofundar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos;
	§ 1° As ações ofertadas no âmbito do SUAS têm como foco prioritário a família e, como base de organização, o território.	§ 1° As ações ofertadas no âmbito do Suas têm por objetivos a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, ao território.
	§ 2° O SUAS é integrado pelos entes federativos, seus respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei.	§ 2° O Suas é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei.
Parágrafo único. A instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social é o Ministério do Bem-Estar Social.	§ 3° A instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.” (NR).	§ 3° A instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.”(NR)
Art. 12. Compete à União:		Art. 12
II - apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional;		II – cofinanciar, por meio de transferência automática e obrigatória, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito nacional;

Lei n° 8.742 de 7 de dezembro de 1995	Mensagem enviada pelo Executivo ao Legislativo (EM 7/2008-MDS)	Projeto Aprovado pelo Legislativo e sancionado sem vetos (Lei 12.435/2011)
III - atender, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência.		
		IV – realizar o monitoramento e avaliação da política de assistência social e assessorar Estados, Distrito Federal e Municípios para seu desenvolvimento.”(NR)
Art. 13. Compete aos Estados:		“Art. 13
I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social;	I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social;	I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social;
II - apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito regional ou local;		II – cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito regional ou local.
V - prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado.		
		VI – realizar o monitoramento e avaliação da política de assistência social e assessorar os Municípios para seu desenvolvimento.”(NR)
Art. 14. Compete ao Distrito Federal:	“Art. 14	“Art. 14
I - destinar recursos financeiros para o custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelo Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;	I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos de Assistência Social do Distrito Federal;	I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos de Assistência Social do Distrito Federal;
Lei n° 8.742 de 7 de dezembro de 1995	Mensagem enviada pelo Executivo ao Legislativo (EM 7/2008-MDS)	Projeto Aprovado pelo Legislativo e sancionado sem vetos (Lei 12.435/2011)
V - prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei.		
		VI – cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local.
		VII – realizar o monitoramento e avaliação da política de assistência social em seu âmbito.”(NR)
Art. 15. Compete aos Municípios:	“Art. 15	“Art. 15
I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;	I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;	I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;
V - prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei.		
		VI – cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local.
		VII – realizar o monitoramento e avaliação da política de assistência social em seu âmbito.”(NR)
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:	“Art. 16. As instâncias deliberativas do SUAS, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:	“Art. 16. As instâncias deliberativas do Suas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:

Lei n.º 8.742 de 7 de dezembro de 1995	Mensagem enviada pelo Executivo ao Legislativo (EM 7/2008-MDS)	Projeto Aprovado pelo Legislativo e sancionado sem vetos, (Lei 12.435/2011)
	Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social que deve prover a infraestrutura necessária para o seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições." (NR)	Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições." (NR)
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.	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.	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.
§ 4º Os Conselhos de que tratam os incisos II, III e IV do art. 16 deverão ser instituídos, respectivamente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, mediante lei específica.	§ 4º Os Conselhos de que tratam os incisos II, III e IV do art. 16, com competência para acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação, deverão ser instituídos, respectivamente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos	§ 4º Os Conselhos de que tratam os incisos II, III e IV do art. 16, com competência para acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação, deverão ser instituídos, respectivamente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos
Lei n.º 8.742 de 7 de dezembro de 1995	Mensagem enviada pelo Executivo ao Legislativo (EM 7/2008-MDS)	Projeto Aprovado pelo Legislativo e sancionado sem vetos, (Lei 12.435/2011)
Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.	Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com sessenta e cinco anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.	Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.
§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, entende-se como família o conjunto de pessoas elencadas no art. 16 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, desde que vivam sob o mesmo teto.	§ 1º Para os fins do disposto no caput, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.	§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.
§ 2º Para efeito de concessão deste benefício, a pessoa portadora de deficiência é aquela incapaz para a vida independente e para o trabalho.		§ 2º Para efeito de concessão deste benefício, considera-se: I – pessoa com deficiência: aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas;
§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.		§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo.
§ 4º O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo o da assistência médica.		§ 4º O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo o da assistência médica e pensão especial de natureza indenizatória.
Lei n.º 8.742 de 7 de dezembro de 1995	Mensagem enviada pelo Executivo ao Legislativo (EM 7/2008-MDS)	Projeto Aprovado pelo Legislativo e sancionado sem vetos, (Lei 12.435/2011)
§ 5º A situação de internado não prejudica o direito do idoso ou do portador de deficiência ao benefício.		§ 5º A condição de acolhimento em instituições de longa permanência não prejudica o direito do idoso ou da pessoa com deficiência ao Benefício de Prestação Continuada.
§ 6º A concessão do benefício ficará sujeita a exame médico pericial e laudo realizados pelos serviços de perícia médica do Instituto Nacional do Seguro Social		§ 6º A concessão do benefício ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de incapacidade, composta por avaliação médica e avaliação social

- INSS.		realizadas por médicos peritos e por assistentes sociais do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS
Art. 21. O benefício de prestação continuada deve ser revisado a cada 2 (dois) anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem.		"Art. 21....."(NR)
§ 2º O benefício será cancelado quando se constatar irregularidade na sua concessão ou utilização.		
		§ 3º O desenvolvimento das capacidades cognitivas, motoras ou educacionais e a realização de atividades não remuneradas de habilitação e reabilitação, dentre outras, não constituem motivo de suspensão ou cessação do benefício da pessoa com deficiência.
		§ 4º A cessação do Benefício de Prestação Continuada concedido à pessoa com deficiência, inclusive em razão do seu ingresso no mercado de
Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais aqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.	"Art. 22. Entende-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.	"Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.
§ 1º A concessão e o valor dos benefícios de este artigo serão regulamentados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante critérios e prazos pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).		§ 1º A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão definidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e previstos nas respectivas Leis Orçamentárias Anuais, com base em critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social.
§ 3º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), ouvidas as respectivas representações dos Estados e Municípios dele participantes propor, na medida das disponibilidades das três esferas de governo, a instituição de subsidiários no valor de até 25% (vinte e cinco por cento) do salário mínimo para cada criança de (seis) anos de idade, nos termos da renda mensal		§ 2º O Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, ouvidas as respectivas representações dos Estados e Municípios dele participantes, poderá propor, na medida das disponibilidades orçamentárias das 3 (três) esferas de governo, a instituição de benefícios subsidiários no valor de até 25% (vinte e cinco por cento) do salário-mínimo para cada criança de até 6 (seis) anos de idade.
§ 2º Poderão ser estabelecidos outros eventuais para atender necessidades advindas situações de vulnerabilidade prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa portadora de deficiência, a gestante, a nutriz e		§ 3º Os benefícios eventuais subsidiários não poderão ser cumulados com aqueles instituídos pelas Leis nºs 10.954, de 29 de setembro de 2004, e 10.458, de 14 de maio de 2002."(NR)
Art. 23. Entendem-se por serviços assistenciais atividades continuadas que visem à melhoria da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos,		"Art. 23. Entendem-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei.

Lei n° 8.742 de 7 de dezembro de 1995	Mensagem enviada pelo Executivo ao Legislativo (EM 7/2008-MDS)	Projeto Aprovado pelo Legislativo e sancionado sem vetos. (Lei 12.435/2011)
		§ 1º O regulamento instituirá os serviços socioassistenciais.
Parágrafo único. Na organização dos serviços da Assistência Social serão criados programas de amparo:		§ 2º Na organização dos serviços da assistência social serão criados programas de amparo, dentre outros:
I – às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em cumprimento ao disposto no art. 227 da Constituição Federal e na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990;		I – às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em cumprimento ao disposto no art. 227 da Constituição Federal e na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990;
II – às pessoas que vivem em situação de rua.		II – às pessoas que vivem em situação de rua.”(NR)
Art. 24. Os programas de assistência social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais.		“Art. 24.....”
§ 2º Os programas voltados ao idoso e à integração da pessoa portadora de deficiência serão devidamente articulados com o benefício de prestação continuada estabelecido no art. 20 desta lei.		§ 2º Os programas voltados para o idoso e a integração da pessoa com deficiência serão devidamente articulados com o benefício de prestação continuada estabelecido no art. 20 desta Lei.”(NR)
Art. 28. O financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos estabelecidos nesta lei far-se-á com os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).		“Art. 28.....”
Lei n° 8.742 de 7 de dezembro de 1995	Mensagem enviada pelo Executivo ao Legislativo (EM 7/2008-MDS)	Projeto Aprovado pelo Legislativo e sancionado sem vetos. (Lei 12.435/2011)
§ 1º Cabe ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social gerir o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) sob a orientação e controle do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).		§ 1º Cabe ao órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da Política de Assistência Social nas 3 (três) esferas de governo gerir o Fundo de Assistência Social, sob orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social.
§ 2º O Poder Executivo disporá, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de publicação desta lei, sobre o regulamento e funcionamento do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).		
Art. 36. As entidades e organizações de assistência social que incorrerem em irregularidades na aplicação dos recursos que lhes forem repassados pelos poderes públicos terão cancelado seu registro no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), sem prejuízo de ações cíveis e penais.		“Art. 36. As entidades e organizações de assistência social que incorrerem em irregularidades na aplicação dos recursos que lhes foram repassados pelos poderes públicos terão a sua vinculação ao Suas cancelada, sem prejuízo de responsabilidade civil e penal.”(NR)
		Art. 2º A Lei n° 8.742, de 7 de dezembro de 1993, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:
CAPÍTULO III Da Organização e da Gestão		

Lei n° 8.742 de 7 de dezembro de 1995	Mensagem enviada pelo Executivo ao Legislativo (EM 7/2008-MDS)	Projeto Aprovado pelo Legislativo e sancionado sem vetos (lei 12.435/2011)
<p>Art. 6° As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área.</p>		
		<p>Art. 6° A assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção:</p>
		<p>I - proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;</p>
		<p>II - proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.</p>
		<p>Parágrafo único. A vigilância socioassistencial é um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território."</p>
Lei n° 8.742 de 7 de dezembro de 1995	Mensagem enviada pelo Executivo ao Legislativo (EM 7/2008-MDS)	Projeto Aprovado pelo Legislativo e sancionado sem vetos (lei 12.435/2011)
		<p>Art. 6°-B As proteções sociais básica e especial serão ofertadas pela rede socioassistencial, de forma integrada, diretamente pelos entes públicos e/ou pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas, respeitadas as especificidades de cada ação.</p>
		<p>§ 1° A vinculação ao Suas é o reconhecimento pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de que a entidade de assistência social integra a rede socioassistencial.</p>
		<p>§ 2° Para o reconhecimento referido no § 1°, a entidade deverá cumprir os seguintes requisitos:</p>
		<p>I - constituir-se em conformidade com o disposto no art. 3°;</p>
		<p>II - inscrever-se em Conselho Municipal ou do Distrito Federal, na forma do art. 9°;</p>
		<p>III - integrar o sistema de cadastro de entidades de que trata o inciso XI do art. 19.</p>
		<p>§ 3° As entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas celebrarão convênios, contratos, acordos ou ajustes com o poder público para a execução, garantido financiamento integral pelo Estado, de serviços, programas, projetos e ações de assistência social, nos limites da capacidade instalada, aos beneficiários abrangidos por esta Lei, observando-se as disponibilidades orçamentárias.</p>
		<p>§ 4° O cumprimento do disposto no § 3° será informado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome pelo órgão gestor local da assistência social."</p>

Lei n.º 8.742 de 7 de dezembro de 1995	Mensagem enviada pelo Executivo ao Legislativo (EM 7/2008-MDS)	Projeto Aprovado pelo Legislativo e sancionado sem vetos. (Lei 12.435/2011)
		"Art. 6.º C. As proteções sociais básica e especial serão ofertadas precipuamente no Centro de Referência de Assistência Social - CRAS e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS, respectivamente, e pelas entidades sem fins lucrativos de assistência social de que trata o art. 3.º desta Lei.
		§ 1.º O CRAS é a unidade de pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias.
		§ 2.º O CREAS é a unidade de pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial.
		§ 3.º Os CRAS e os CREAS são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do Suas, que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social."
		"Art. 6.º D. As instalações dos CRAS e dos CREAS devem ser compatíveis com os serviços neles ofertados, com espaços para trabalhos em grupo e ambientes específicos para recepção e atendimento reservado das famílias e indivíduos, assegurada a acessibilidade às pessoas idosas e com deficiência."
Lei n.º 8.742 de 7 de dezembro de 1995	Mensagem enviada pelo Executivo ao Legislativo (EM 7/2008-MDS)	Projeto Aprovado pelo Legislativo e sancionado sem vetos. (Lei 12.435/2011)
		"Art. 6.º E Os recursos do cofinanciamento do Suas, destinados à execução das ações continuadas de assistência social, poderão ser aplicados no pagamento dos profissionais que integrarem as equipes de referência, responsáveis pela organização e oferta daquelas ações, conforme percentual apresentado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social.
		Parágrafo único. A formação das equipes de referência deverá considerar o número de famílias e indivíduos referenciados, os tipos e modalidades de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários, conforme deliberações do CNAS."
Art. 12. Compete à União:		
		"Art. 12-A. A União apoiará financeiramente o aprimoramento à gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social por meio do Índice de Gestão Descentralizada - IGD do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, para a utilização no âmbito dos Estados, Municípios e Distrito Federal, destinado, sem prejuízo de outras ações a serem definidas em regulamento, a:
		I - medir os resultados da gestão descentralizada do Suas, com base na atuação do gestor estadual, municipal e do Distrito Federal na implementação, execução e monitoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, bem como na articulação intersetorial;

Lei n° 8.742 de 7 de dezembro de 1995	Mensagem enviada pelo Executivo ao Legislativo (EM 7/2008-MDS)	Projeto Aprovado pelo Legislativo e sancionado sem vetos. (Lei 12.435/2011)
		II – incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, municipal e do Distrito Federal do Suas; e
		III – calcular o montante de recursos a serem repassados aos entes federados a título de apoio financeiro à gestão do Suas.
		§ 1º Os resultados alcançados pelo ente federado na gestão do Suas, aferidos na forma de regulamento, serão considerados como prestação de contas dos recursos a serem transferidos a título de apoio financeiro.
		§ 2º As transferências para apoio à gestão descentralizada do Suas adotarão a sistemática do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família, previsto no art. 8º da Lei n° 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e serão efetivadas por meio de procedimento integrado àquele índice.
Lei n° 8.742 de 7 de dezembro de 1995	Mensagem enviada pelo Executivo ao Legislativo (EM 7/2008-MDS)	Projeto Aprovado pelo Legislativo e sancionado sem vetos. (Lei 12.435/2011)
		§ 3º O montante total dos recursos destinados ao apoio técnico e financeiro à gestão descentralizada do Suas corresponderá a 10% (dez por cento) da previsão orçamentária total relativa ao cofinanciamento federal das proteções social básica e especial, devendo o Poder Executivo fixar os limites e os parâmetros mínimos para a transferência de recursos para cada ente federado.
		§ 4º Para fins de fortalecimento dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Municípios e Distrito Federal, percentual dos recursos transferidos deverá ser gasto com atividades de apoio técnico e operacional àqueles colegiados, na forma fixada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sendo vedada a utilização dos recursos para pagamento de pessoal efetivo e gratificações de qualquer natureza a servidor público estadual, municipal ou do Distrito Federal.”
SEÇÃO IV Dos Programas de Assistência Social		
Art. 24. Os programas de assistência social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais.		

Lei n° 8.742 de 7 de dezembro de 1995	Mensagem enviada pelo Executivo ao Legislativo (EM 7/2008-MDS)	Projeto Aprovado pelo Legislativo e sancionado sem vetos. (lei 12.435/2011)
		"Art. 24-A. Fica instituído o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, que integra a proteção social básica e consiste na oferta de ações e serviços socioassistenciais de prestação continuada, nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária.
		Parágrafo único. Regulamento definirá as diretrizes e os procedimentos do PAIF."
		"Art. 24-B. Fica instituído o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI, que integra a proteção social especial e consiste no apoio, orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, articulando os serviços socioassistenciais com as diversas políticas públicas e com órgãos do sistema de garantia de direitos.
		Parágrafo único. Regulamento definirá as diretrizes e os procedimentos do PAEFI."
		"Art. 24-C. Fica instituído o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, de caráter intersetorial, integrante da Política Nacional de Assistência Social, que, no âmbito do Suas, compreende transferências de renda, trabalho social com famílias e a oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes que se encontrem em situação de trabalho.
Lei n° 8.742 de 7 de dezembro de 1995	Mensagem enviada pelo Executivo ao Legislativo (EM 7/2008-MDS)	Projeto Aprovado pelo Legislativo e sancionado sem vetos. (lei 12.435/2011)
		§ 1º O PETI tem abrangência nacional e será desenvolvido de forma articulada pelos entes federados, com a participação da sociedade civil, e tem como objetivo contribuir para a retirada de crianças e adolescentes com idade inferior a 16 (dezesesseis) anos em situação de trabalho, ressalvada a condição de aprendiz, a partir de 14 (quatorze) anos.
		§ 2º As crianças e os adolescentes em situação de trabalho infantil deverão ser identificados e ter os seus dados inseridos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, com a devida identificação das situações de trabalho infantil."
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:		
		"Art. 30-A. O cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios eventuais, no que couber, e o aprimoramento da gestão da política de assistência social no Suas se efetuam por meio de transferências automáticas entre os fundos de assistência social e mediante alocação de recursos próprios nesses fundos nas 3 (três) esferas de governo.
		Parágrafo único. As transferências automáticas de recursos entre os fundos de assistência social efetuadas à conta do orçamento da seguridade social, conforme art. 204 da Constituição Federal, caracterizam-se como despesa pública com a Seguridade Social, na forma do art. 24 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000."

Lei n° 8.742 de 7 de dezembro de 1995	Mensagem enviada pelo Executivo ao Legislativo (EM 7/2008-MDS)	Projeto Aprovado pelo Legislativo e sancionado sem vetos (Lei 12.435/2011)
		"Art. 30-B. Caberá ao ente federado responsável pela utilização dos recursos do Assistência Social o controle e o acompanhamento dos serviços, programas, projetos e benefícios, por meio dos respectivos órgãos de controle, independentemente de ações do órgão repassador dos recursos."
		"Art. 30-C. A utilização dos recursos federais descentralizados para os fundos de assistência social dos Estados, Distrito Federal e Municípios será declarada pelos entes recebedores ao ente transferidor, anualmente, mediante relatório de gestão submetido à apreciação do respectivo Conselho de Assistência Social, que comprove a execução das ações na forma de regulamento."
		Parágrafo único. Os entes transferidores poderão requisitar informações referentes à aplicação dos recursos oriundos do seu fundo de assistência social, para fins de análise e acompanhamento de sua boa e regular utilização."
Art. 38. A idade prevista no art. 20 desta Lei reduzirá-se para sessenta e sete anos a partir de 1º de janeiro de 1998.		Art. 3° Fica revogado o art. 38 da Lei n° 8.742, de 7 de dezembro de 1993.
		Art. 4° Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.