

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE HUMANIDADES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

ANA PAULA PEREIRA FLORES

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UMA REALIDADE NOS PROCESSOS DE GESTÃO DA  
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL?**

Porto Alegre  
2016

ANA PAULA PEREIRA FLORES

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UMA REALIDADE NOS PROCESSOS DE GESTÃO DA  
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL?**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do grau de Mestra em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof. Dra. Leonia Capaverde Bulla

Porto Alegre  
2016

### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

F634 Flores, Ana Paula Pereira

Participação social : uma realidade nos processos de gestão da Política de Assistência Social em municípios do Rio Grande do Sul? / Ana Paula Pereira Flores – 2016.

179 fls.

Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul / Escola de Humanidades / Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Porto Alegre, 2016.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Leonia Capaverde Bulla

1. Serviço Social. 2. Assistência Social. 3. Política Social – Rio Grande do Sul. I. Bulla, Leonia Capaverde. II. Título.

ANA PAULA PEREIRA FLORES

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UMA REALIDADE NOS PROCESSOS DE GESTÃO DA  
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL?**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do grau de Mestra em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovada em: 28 de janeiro de 2016.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Profª Dra. Leonia Capaverde Bulla (Orientadora)  
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

---

Profª Dra. Jane Cruz Prates  
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

---

Profª Dra. Mara de Oliveira  
Universidade de Caxias do Sul (UCS)

Porto Alegre  
2016

*Dedico esta dissertação à minha família:  
Paulo, Vera, Daniella e Claudine.*

## AGRADECIMENTOS

Chegar ao final desta interessante caminhada, que significaram minha presença durante os anos de 2014 e 2015, no Programa de Pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PPGSS PUCRS), com certeza se tornará um marco em minha vida, principalmente por ter trilhado parte dela, o primeiro ano do curso, como uma “Trabalhadora do SUAS”, residindo em uma cidade distante em torno de 130 km da capital, onde localiza-se a universidade. Essa situação me possibilitou refletir que, com muita vontade, com muito cansaço físico e mental, estes, às vezes, quase insuportáveis, cheguei até aqui.

Tenho muito orgulho disso, muito mesmo!

Não poderia deixar de fazer alguns registros neste espaço, quais sejam:  
Um agradecimento à Deus, por estar me possibilitando saúde e sabedoria para viver!  
Aos meus pais Paulo e Vera, com os quais, tive os meus laços de amor, afeto e cuidado fortalecidos pelas ausências, advindas dos momentos de estudo e pela mudança de cidade.

À minha irmã Daniella, a qual me sinto ligada diariamente, também, por laços de afeto, amor e cuidado, mas acrescidos pela confiança incondicional;

À minha sobrinha Claudine, pela qual me sinto responsável pelo resto da vida, além do amor;

À minha querida amiga Eda Maria Costa Meneghini, por me ajudar a descobrir quem sou;

À FAS, como instituição, que me possibilitou vivenciar ricas experiências, que moldaram minha vida pessoal e profissional, consolidando assim, a minha concepção e visão de mundo;

Aos colegas da FAS, trabalhadores (as) do SUAS, que nunca esqueço;

À amiga Maria de Lurdes Fontana Grison, por ter me dado asas para voar no mundo da Política de Assistência Social;

À todos(as) professores(as) e trabalhadores(as) do PPGSS da PUCRS, pois a convivência nesse ambiente, me possibilitou entender que, as questões controversas da vida cotidiana, podem ser explicadas pelos livros, e pelas discussões e análises críticas, principalmente, a emblemática *questão social*.

Às colegas e aos colegas da Turma do Mestrado 2014/1, e outros(as) com os quais convivi e ainda convivo, e considero presentes do mundo, em especial, Camila Bassôa dos Santos, pela presença diária em minha vida, sempre com doçura e amizade, ajudando, inclusive, com a ABNT, e sendo presença nos meus momentos de solidão. À minha doce Orientadora Dra. Leonia Capaverde Bulla, que, em todos os momentos sempre me tratou com muito afeto e profissionalismo, principalmente, nesse momento final da escrita da dissertação, que é muito árduo, mas que nos possibilita atingir o grande diferencial de ser Mestra;

Às professoras da minha banca, por terem aceitado o meu convite. À Professora Dra. Mara de Oliveira, agradeço por ter me despertado o gosto pelo mundo acadêmico, e à Professora Jane Prates, que mesmo sem convívio direto, me empolga pelo compartilhamento de ideais e opiniões, bem como sua leveza e doçura enquanto pessoa;

Àos(às) colegas no Núcleo de Pesquisa em Demandas e Políticas Sociais (NEDEPS) pela convivência, a qual já sinto saudades;

À Política Pública da Educação brasileira, por meio da Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que financiou o meu Mestrado, através de uma bolsa parcial, me fazendo sentir responsável em dar retorno dos conhecimentos que recebi à sociedade brasileira.

Enfim, chego ao final, cansada, mas orgulhosa do que vivi e senti até aqui!



***Uma Democracia de Verdade:*** *Eu acho que é preciso continuar a acreditar na democracia, mas numa democracia de verdade. Quando eu digo que a democracia em que vivem as atuais sociedades deste mundo é uma falácia, não é para atacar a democracia, longe disso. É para dizer que isto a que chamamos de democracia não o é. E que, quando o for, apercebermos-nos da diferença. Nós não podemos continuar a falar de democracia no plano puramente formal. Isto é, que existam eleições, um parlamento, leis, etc. Pode haver um funcionamento democrático das instituições de um país, mas eu falo de um problema muito mais importante, que é o problema do poder. E o poder, mesmo que seja uma trivialidade dizê-lo, não está nas instituições que elegemos. O poder está noutra lugar.*

*José Saramago, in 'Lancelot (1997)*

## RESUMO

O estudo a seguir apresentado demonstra os resultados da pesquisa desenvolvida durante a realização do Mestrado em Serviço Social no Programa de Pós-Graduação da Escola de Humanidades da PUCRS, que teve por escopo principal identificar como, e, se, a participação social, principalmente por meio das Conferências de Assistência Social, consegue se materializar e exercer influências na gestão e execução da Política de Assistência Social, especialmente, enquanto parâmetro na elaboração do principal instrumento de planejamento dessa política pública, qual seja o Plano de Assistência Social. Na definição dos municípios para a pesquisa, buscou-se contemplar inicialmente 05 municípios de portes diferentes, conforme a classificação segundo o número total de habitantes, constante na Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004). Nesse sentido, foram investidos esforços na busca de informações nas gestões municipais no intuito de verificar se a participação social, principalmente por meio das Conferências de Assistência Social, consegue exercer influência no processo de planejamento dessa política pública, enquanto expressão da vontade popular e dos fóruns máximos de deliberação e participação social. Para a consecução dos objetivos desse estudo optou-se pelo método dialético crítico. Os dados foram analisados a partir das categorias do método: historicidade, contradição e totalidade. Também foram observadas como categorias explicativas da realidade: Participação Social, a Política de Assistência Social, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), as Conferências Públicas, os Planos de Assistência Social e o Acesso à Informação. O estudo é do tipo descritivo e de natureza qualitativa. Quanto ao procedimento de pesquisa utilizou-se a técnica de análise documental. Contudo, no processo de investigação, foi constatada uma grande dificuldade de acesso aos documentos a serem pesquisados, no caso, os Planos Municipais de Assistência Social (PMAS), o que demonstrou uma fragilidade do controle social dos municípios pesquisados, bem como dificuldades no trato com a transparência dos dados públicos, por parte das gestões municipais da Política de Assistência Social. Dessa forma, já foram evidenciadas dificuldades preliminares para o exercício da participação social por parte dos cidadãos e cidadãs, e ainda, uma evidente incoerência, no que se refere à transparência das informações públicas dessa política, com as recomendações do SUAS e da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011- Lei de Acesso à Informação (LAI) (BRASIL, 2011), que regula as previsões constitucionais do acesso à informação, a serem observados pela órgãos públicos da administração direta e indireta de todos os poderes da União, dos Estados, do DF e dos Municípios. Nesse sentido, faz-se necessário um debate sobre como está se delineando e materializando a participação social, no principal instrumento de planejamento local da Política de Assistência Social, bem como a transparência pública das informações a ela inerentes, temas estes em determinante e inegável momento de construção e fortalecimento no Brasil.

**Palavras-chave:** Participação Social. Política de Assistência Social. Planos de Assistência Social. Acesso à Informação.

## ABSTRACT

The following study demonstrates the results of the research developed during the realization of a master's thesis in Social Services in the Postgraduate Program of the School of Humanities of PUCRS, who had as a primary focus to identify how, and if, the social participation, primarily through the Conferences of Social Assistance, can materialize itself and exert influence in the management and execution of the Social Assistance Politics, especially as a parameter in the elaboration of the main instrument of planning of this public politic, independent of which is the Plan of Social Assistance. In the definition of the counties that would participate in the research, there was an effort to include initially 5 counties of different population densities, in accordance with the classification through the size of the population by the Nacional Politic of Social Assistance (BRASIL, 2004). In this sense, an endeavor was made in the search of information on the counties management, with the objective to verify if the social participation, mainly through the Conferences of Social Assistance, can exercise influence in the process of planning this public politic, as an expression of the public will and the forums of deliberation and social participation. To attain the objectives of this study, the critical dialectical method was chosen. The data was analyzed through the categories of the method: historicity, contradiction and totality. Also used as explanatory categories of the reality: Social Participation, the Social Assistance Politic, the Unified System of Social Assistance (SUAS), the Public Conferences, the Counties Plan of Social Assistance and the Access to Information. The study is descriptive and of qualitative nature. For the research procedures the used technique was documentary analysis. However, in the investigation process, there was a great difficulty of access of the documents to be researched, in this case, the Counties Plan of Social Assistance (PMAS), which demonstrated a fragility in the social control of the researched counties, as well as difficulties in dealing with the transparency of public data, by the counties management of the Social Assistance Politic. In this way, there were already preliminary difficulties to the exercise of social participation through the citizens, and yet, an evident incoherence as regards to the transparency of public information of this politic, taking into account the recommendations of SUAS and the Federal Law nº 12.527, of November 18, 2011 – Law of Information Access (LAI) (BRASIL, 2011), which regulates the constitutional access of information, to be observed by the public agencies of direct and indirect management of all powers of the Union, the States, the DF and the Counties. In this manner, a debate is necessary to be made about how the social participation is being outlined and materialized as a main instrument of local planning of the Social Assistance Politic, as well as the public transparency of information inherent to it, considering that this issues are in a determinate and undeniable moment of construction and fortification in Brazil.

**Key-Words:** Social Participation; Social Assistance Politic; Counties Plan of Social Assistance; Access to Information.

## LISTA DE QUADROS

|   |     |
|---|-----|
| <b>Quadro 1</b> – Documentos primários pesquisados .....  | 43  |
| <b>Quadro 2</b> – Documentos secundários solicitados aos SICs das Prefeituras para a pesquisa .....   | 44  |
| <b>Quadro 3</b> – Documentos secundários pesquisados.....   | 44  |
| <b>Quadro 4</b> – Classificação dos municípios do Rio Grande do Sul por porte populacional (CENSO IBGE BRASIL 2010). .....  | 45  |
| <b>Quadro 5</b> – Municípios definidos para pesquisa na fase exploratória inicial da pesquisa. ....   | 48  |
| <b>Quadro 6</b> – Conferências Nacionais de Assistência Social realizadas em Brasília de 1995 a 2015.....   | 83  |
| <b>Quadro 7</b> – 06 eixos da IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013 e do Caderno de Avaliações e Recomendações.....   | 87  |
| <b>Quadro 8</b> – Objetivos específicos do Eixo 1 – Cofinanciamento Obrigatório da Assistência Social da IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013.....   | 87  |
| <b>Quadro 9</b> – Ementa do Eixo 1 – Cofinanciamento Obrigatório da Assistência Social da IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013 .....   | 88  |
| <b>Quadro 10</b> – Objetivos específicos do Eixo 2 – Gestão do SUAS: Vigilância Socioassistencial, Processos de Planejamento, Monitoramento e Avaliação da IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013..... | 90  |
| <b>Quadro 11</b> – Ementa do Eixo 2 – Gestão do SUAS: Vigilância Socioassistencial, Processos de Planejamento, Monitoramento e Avaliação da IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013.....                | 91  |
| <b>Quadro 12</b> – Objetivos específicos do Eixo 3 – Gestão do Trabalho IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013.....  | 95  |
| <b>Quadro 13</b> – Ementa do Eixo 3 – Gestão do Trabalho IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013.....   | 95  |
| <b>Quadro 14</b> – Objetivos específicos do Eixo 4 –Gestão dos Serviços, Programas e Projetos na IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013 .....  | 98  |
| <b>Quadro 15</b> – Ementa do Eixo 4 –Gestão dos Serviços, Programas e Projetos na IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013.....  | 98  |
| <b>Quadro 16</b> – Objetivos específicos do Eixo 5 - Gestão dos Benefícios e Transferência de Renda na IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013.....   | 103 |

|   |     |
|---|-----|
| <b>Quadro 17</b> – Ementa do Eixo 5 - Gestão dos Benefícios e Transferência de Renda na IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013 ..... | 104 |
| <b>Quadro 18</b> – Objetivos específicos do Eixo 6 – Regionalização na IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013 .....                  | 107 |
| <b>Quadro 19</b> – Ementa do Eixo 6 – Regionalização na IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013.....                                  | 108 |
| <b>Quadro 20</b> – Municípios do RS pesquisados.....  | 121 |
| <b>Quadro 21</b> – Indicativos dos 06 eixos do Caderno de Avaliações e Recomendações (BRASIL, 2013) PMAS 2014 – 2017 de São Domingos do Sul.....    | 125 |
| <b>Quadro 22</b> – Indicativos dos 06 eixos do Caderno de Avaliações e Recomendações (BRASIL, 2013) PMAS 2014 – 2017 de Carlos Barbosa.....         | 130 |
| <b>Quadro 23</b> – Indicativos dos 06 eixos do Caderno de Avaliações e Recomendações (BRASIL, 2013) PMAS 2014 – 2017 de Farroupilha.....            | 135 |
| <b>Quadro 24</b> – Indicativos dos 06 eixos do Caderno de Avaliações e Recomendações (BRASIL, 2013) PMAS 2014 – 2017 de Caxias do Sul .....         | 140 |
| <b>Quadro 25</b> – Indicativos dos 06 eixos do Caderno de Avaliações e Recomendações (BRASIL, 2013) PMAS 2014 – 2017 de Porto Alegre.....           | 146 |

## LISTA DE TABELAS

|   |     |
|---|-----|
| <b>Tabela 1</b> – Deliberações relacionadas ao Eixo 1: Cofinanciamento Obrigatório da Assistência Social das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, conforme análise do CNAS.....   | 88  |
| <b>Tabela 2</b> – Deliberações relacionadas ao Eixo 1: Cofinanciamento Obrigatório da Assistência Social das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, conforme análise da SNAS.....   | 89  |
| <b>Tabela 3</b> – Deliberações relacionadas ao Eixo 2: Gestão do SUAS: Vigilância Socioassistencial, Processos de Planejamento, Monitoramento e Avaliação das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, conforme análise do CNAS. .... | 92  |
| <b>Tabela 4</b> – Deliberações relacionadas ao Eixo 2: Gestão do SUAS: Vigilância Socioassistencial, Processos de Planejamento, Monitoramento e Avaliação das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, conforme análise da SNAS. .... | 92  |
| <b>Tabela 5</b> – Deliberações relacionadas ao Eixo 3: Gestão do Trabalho das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, conforme análise do CNAS.....  | 96  |
| <b>Tabela 6</b> – Deliberações relacionadas ao Eixo 3: Gestão do Trabalho das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 201, conforme análise da SNAS.....   | 96  |
| <b>Tabela 7</b> – Deliberações relacionadas ao Eixo 4:Gestão dos Serviços, Programas e Projetos das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 201, conforme análise do CNAS. ....  | 99  |
| <b>Tabela 8</b> – Deliberações relacionadas ao Eixo 4: Gestão dos Serviços, Programas e Projetos das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, conforme análise da SNAS.....   | 100 |
| <b>Tabela 9</b> – Deliberações relacionadas ao Eixo 5: Gestão dos Benefícios e Transferência de Renda das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, conforme análise do CNAS. ....   | 104 |
| <b>Tabela 10</b> – Deliberações relacionadas ao Eixo 5: Gestão dos Benefícios e Transferência de Renda das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, conforme análise da SNAS.....   | 105 |
| <b>Tabela 11</b> – Deliberações relacionadas ao Eixo 6: Regionalização das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, conforme análise do CNAS.....   | 109 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>Tabela 12</b> – Deliberações relacionadas ao Eixo 6: Regionalização das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011 – Análise da SNAS. ....   | 109 |
| <b>Tabela 13</b> – Quantitativo total de deliberações, por eixos, das Conferências Nacionais de 2005, 2007, 2009 e 2011, conforme avaliação do CNAS. ....  | 112 |
| <b>Tabela 14</b> – Quantitativo total de deliberações, por eixos, das Conferências Nacionais de 2005, 2007, 2009 e 2011, conforme avaliação do SNAS. ....  | 112 |
| <b>Tabela 15</b> – Percentual de Deliberações “Implementadas” e “Em andamento” das Conferências Nacionais de 2005, 2007, 2009 e 2011, conforme avaliação do CNAS e da SNAS, por eixos. ....                                  | 113 |
| <b>Tabela 16</b> – Percentual da Capacidade Inclusiva (deliberações “implementadas” e “em andamento”), por eixo, das Conferências Nacionais de 2005, 2007, 2009 e 2011, conforme avaliação do CNAS e da SNAS, por eixos..... | 113 |

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1** – Gráfico: municípios do RS conforme porte populacional e número de habitantes (CENSO IBGE – BRASIL 2010).....46
- Figura 2**– Selos “Transparência na Internet 2014 e 2015”, fornecido pelo TCE (RS)...46
- Figura 3**– Localização do Município de São Domingos do Sul no mapa do Rio Grande do Sul. .... 123
- Figura 4**– Localização do Município de Carlos Barbosa no mapa do Rio Grande do Sul. .... 127
- Figura 5**– Localização do Município de Farroupilha no mapa do Rio Grande do Sul .132
- Figura 6**– Localização do Município de Caxias do Sul no mapa do Rio Grande do Sul ..... 137
- Figura 7**– Localização do Município de Porto Alegre no mapa do Rio Grande do Sul. .... 143

## LISTA DE SIGLAS

|          |  |
|----------|--|
| BE       | Benefícios Eventuais   |
| BPC      | Benefício de Prestação Continuada  |
| CEAS     | Conselho Estadual de Assistência Social                                  |
| CEP      | Comitê de Ética em Pesquisa  |
| CMAS     | Conselho Municipal de Assistência  |
| CNS      | Conselho Nacional de Saúde   |
| CNAS     | Conselho Nacional de Assistência Social                                  |
| CPC      | Código de Processo Civil   |
| CRAS     | Centro de Referência de Assistência Social                               |
| CREAS    | Centro de Referência Especializado de Assistência Social                 |
| CONGEMAS | Colegiado Nacional dos Gestores Municipais de Assistência Social         |
| DAS      | Departamento de Assistência Social                                       |
| DCP      | Departamento de Ciência Política   |
| EBC      | Emprese Brasileira de Comunicações                                       |
| FAFICH   | Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas                                |
| FAS      | Fundação de Assistência Social   |
| FASC     | Fundação de Assistência Social e Cidadania                               |
| FG       | Função Gratificada   |
| FNTSUAS  | Fórum Nacional dos Trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social  |
| FETSUAS  | Fórum Estadual dos Trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social  |
| FMNTSUAS | Fórum Municipal dos Trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social |
| FONSEAS  | Fórum Estadual dos Secretários Estaduais de Assistência Social           |
| GT       | Grupo de Trabalho  |
| GTT      | Grupo de Trabalho Técnico  |
| IBGE     | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística                          |
| LAI      | Lei de Acesso à Informação   |
| LDB      | Lei de Diretrizes e Bases da Educação                                    |

|         |  |
|---------|--|
| LDO     | Lei de Diretrizes Orçamentárias                                  |
| LOA     | Lei Orçamentária Anual   |
| LRF     | Lei de Responsabilidade Fiscal                                   |
| LOAS    | Lei Orgânica de Assistência Social                               |
| MDS     | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome            |
| NOB     | Norma Operacional Básica   |
| NOB RH  | Norma Operacional Básica de Recursos Humanos                     |
| ONU     | Organizações das Nações Unidas                                   |
| PAS     | Plano de Assistência Social                                      |
| PBF     | Programa Bolsa Família   |
| PMAS    | Plano Municipal de Assistência Social                            |
| PNAS    | Política Nacional de Assistência Social                          |
| PNEP    | Política Nacional de Educação Permanente                         |
| PNPS    | Política Nacional de Participação Social                         |
| PPGSS   | Programa de Pós graduação em Serviço Social                      |
| PPA     | Plano Plurianual   |
| PUCRS   | Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul            |
| RS      | Rio Grande do Sul  |
| SNAS    | Secretaria Nacional de Assistência Social                        |
| SIC     | Serviço Informação ao Cidadão                                    |
| SIPESQ  | Sistema de Pesquisa  |
| STDS    | Secretaria do Trabalho e do Desenvolvimento Social               |
| SUAS    | Sistema Único de Assistência Social                              |
| SUS     | Sistema Único de Saúde   |
| SISAN   | Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional                     |
| SIAFI   | Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal |
| SIGPLAN | Sistema de Informação Gerencial e Planejamento                   |
| TCC     | Trabalho de Conclusão de Curso                                   |
| TCE     | Tribunal de Contas do Estado                                     |
| UCS     | Universidade de Caxias do Sul                                    |
| UFMG    | Universidade Federal de Minas Gerais                             |

## SUMÁRIO

|  |            |
|--|------------|
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>18</b>  |
| <b>2 DIRECIONAMENTO POLÍTICO E PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA .24</b>   |            |
| 2.1 CARACTERIZAÇÃO, PROCEDIMENTO E TÉCNICA DA PESQUISA.....  | 26         |
| 2.2 DOCUMENTOS PESQUISADOS E MUNICÍPIOS SELECIONADOS.....  | 37         |
| 2.2.1 Pressupostos éticos e divulgação dos resultados.....   | 50         |
| <b>3 O PROCESSO SOCIAL DE PARTICIPAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL E NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....</b>               | <b>52</b>  |
| 3.1 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL ADVINDA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....   | 57         |
| 3.2 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....   | 70         |
| <b>4 AS CONFERÊNCIAS PÚBLICAS COMO ESPAÇOS MATERIALIZADORES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....</b>       | <b>81</b>  |
| 4.1 EIXO 1: COFINANCIAMENTO OBRIGATÓRIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....   | 87         |
| 4.2 EIXO 2: GESTÃO DO SUAS: VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL, PROCESSOS DE PLANEJAMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO.....                  | 90         |
| 4.3 EIXO 3: GESTÃO DO TRABALHO.....  | 94         |
| 4.4 EIXO 4: GESTÃO DOS SERVIÇOS, PROGRAMAS E PROJETOS.....   | 97         |
| 4.5 EIXO 5: GESTÃO DOS BENEFÍCIOS E TRANSFERÊNCIA DE RENDA .....   | 103        |
| 4.6 EIXO 6: REGIONALIZAÇÃO.....  | 107        |
| 4.7 A “CAPACIDADE INCLUSIVA” DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE 2005, 2007, 2009 E 2011 NO PLANEJAMENTO LOCAL ..... | 111        |
| <b>5 OS PROCESSOS DE GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL .....</b>                           | <b>116</b> |
| 5.1 MUNICÍPIO DE SÃO DOMINGOS DO SUL (RS).....   | 122        |
| 5.2 MUNICÍPIO DE CARLOS BARBOSA (RS) .....   | 127        |
| 5.3 MUNICÍPIO DE FARROUPILHA (RS).....   | 131        |
| 5.4 MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL (RS).....   | 136        |
| <b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>  | <b>150</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>   | <b>159</b> |
| <b>APÊNDICE – INSTRUMENTO PARA ANÁLISE DOCUMENTAL E DADOS QUALITATIVOS .....</b>   | <b>176</b> |
| <b>ANEXO – APROVAÇÃO DA COMISSÃO CIENTÍFICA DA ESCOLA DE HUMANIDADES DA PUCRS .....</b>  | <b>179</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) configurou-se como um marco normatizador da participação social, tendo como um de seus principais legados, dar início a um processo democrático de garantia de direitos no Brasil, após longo período em que o país esteve imerso em regimes e governos patrimonialistas, conservadores e autoritários, mas, que, em face de uma cultura de submissão desde o início do seu processo de colonização, ainda apresenta dificuldades de efetivação dos dispositivos previstos na Constituição Cidadã. Nesse contexto, o objetivo desse estudo é identificar se a participação social consegue se materializar nos municípios do Rio Grande do Sul, enquanto um parâmetro de planejamento, principalmente por meio das Conferências de Assistência Social, espaços máximos de discussão, fiscalização e deliberação da Política de Assistência Social.

A aproximação da pesquisadora com esse tema se deu a partir de seu envolvimento com a implantação e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município de Caxias do Sul (RS), enquanto uma trabalhadora da assistência social<sup>1</sup>, principalmente a partir do ano de 2005, período este, também efervescente no Brasil, em relação à implantação do sistema, em função da aprovação da Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004) e da Norma Operacional Básica do SUAS em 2005 (BRASIL, 2005)<sup>2</sup>, e ainda, de forma decisiva, anteriormente, com a deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, no mês de dezembro de 2003, que definiu a imediata e efetiva instituição do SUAS no país.

A pesquisadora é servidora da Fundação de Assistência Social (FAS), da Prefeitura de Caxias do Sul (RS), desde o dia 07 de janeiro de 1999, quando tomou posse a partir de concurso público, no cargo de Educadora Social. É relevante registrar que, desde novembro de 2014, a servidora está gozando Licença Interesse, sem remuneração, e desde então, reside em Porto Alegre, onde está atuando profissionalmente como Assessora de Juiz de Direito, em um Cargo em Comissão do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul.

---

<sup>1</sup> Trabalhadores da assistência social: são todos aqueles que atuam institucionalmente na política de assistência social, conforme preconizado na LOAS, na PNAS e no SUAS, inclusive quando se tratar de consórcios intermunicipais e entidades e organizações da assistência social (BRASIL/MDS,2006).

<sup>2</sup> A NOBSUAS 2005 foi expressamente revogada pela NOBSUAS 2012, aprovada pela Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012(BRASILMDS 2012).

Desde sua posse na FAS, em 1999 até o ano de 2005, atuou em vários programas e serviços da fundação, sendo que, de 2005 até o ano de 2012, atuou como Coordenadora da Equipe de Apoio à Gestão (atualmente denominada Equipe de Gestão do SUAS), enquanto uma Função Gratificada (FG). Nessa atividade, sua graduação em Direito e habilitação como advogada foram fatores contributivos no desempenho da função. Durante sua atuação na área da gestão da Política de Assistência Social, a pesquisadora se envolveu com diversas temáticas da gestão pública, principalmente, envolvendo as temáticas de planejamento, monitoramento e avaliação, orçamento público, controle social, entre outras, sendo relevante destacar que, essas temáticas ainda são muito incipientes e inaugurais no âmbito dessa política pública, historicamente reconhecida pela sua atuação focalizada e pontual, e até então, não profissional.

Em relação ao controle social,<sup>3</sup> a pesquisadora participou da organização de todas as Conferências Municipais de Assistência Social de Caxias do Sul, e atuou como delegada governamental, em todas as conferências estaduais do Estado do Rio Grande do Sul e nacionais durante este período. Também atuou na assessoria do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) do município, enquanto representante do gestor, visto que, na época, o conselho só contava com uma servidora que realizava a articulação administrativa do órgão. Dessa participação da pesquisadora nas conferências públicas, seja na organização das mesmas, ou como delegada estadual e nacional, surgiu a aproximação com o fluxo e atribuições do controle social, o manuseio com os relatórios de deliberações das conferências das três esferas de poder, e o desejo de desvendar a efetividade da participação social por meio dos processos conferenciais, enquanto uma das principais formas reconhecidas constitucionalmente de materialização da participação e da vontade popular.

É relevante destacar também que, um dos fatores decisivos para o envolvimento da pesquisadora com a área da gestão e do controle social da Política de Assistência

---

<sup>3</sup>Na sequência da execução dessa dissertação será utilizado o termo “controle social”, por ser o termo utilizado preponderantemente em todos os documentos que tratam da política de assistência social, e que de forma geral está amplamente disseminado, mesmo apresentando uma profunda ambiguidade. O termo “controle social” foi inicialmente utilizado para designar o “controle” do Estado sobre a sociedade, principalmente no que concerne ao controle das epidemias no final do século XIX. Com o passar do tempo essa ideia se transformou, até chegarmos na concepção atual do termo, que consiste o “controle” da sociedade sobre o Estado. No entanto este conceito não consegue incluir dimensões importantes do “controle”, tal como o exercido da mídia sobre o governo. Nesse sentido, o conceito de “controle público”, além de evitar as ambiguidades, considera elementos que não são contemplados pelo outro conceito (FLORES, 2012).

Social, bem como do início de sua trajetória no meio acadêmico, foi a sua participação como membro do Grupo de Trabalho Técnico (GTT), composto por representações do Conselho Municipais de Assistência Social (CMAS), da Universidade de Caxias do Sul (UCS) e da FAS, que durante os anos de 2008 e 2009, atuou no sentido de assessorar a gestão municipal na implementação de orientações técnicas, metodológicas e de gestão no âmbito do trabalho com famílias e implementação de ações de gestão do SUAS no município de Caxias do Sul.

Esse processo articulou importantes momentos de reflexão e adensamento teórico na gestão local da assistência social, envolvendo trabalhadores do SUAS, da Rede Socioassistencial Pública e Privada, conselheiros municipais, gestores, professores, estudantes e pesquisadores da UCS, em um importante momento de efetivação inicial do SUAS nos diversos territórios do país. Dessa parceria, resultaram relatórios técnicos, artigos, livros, que, com certeza, contribuíram com a gestão municipal no processo de implantação e fortalecimento do SUAS naquele território. Todo esse processo de interação da gestão local da assistência social, com a comunidade acadêmica, sucedeu-se sob a coordenação destacável da Professora Dra. Mara de Oliveira, referência na área acadêmica do Serviço Social da Universidade de Caxias do Sul, e na luta histórica de reconhecimento da Assistência Social como política pública e na implantação e fortalecimento do SUAS.

Reforçou também o desejo da pesquisadora em desvendar esse tema, a realização de um Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) denominado “Uma análise acerca das deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social em Caxias do Sul – RS, a partir da efetivação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS”, apresentado na conclusão de curso de Pós-graduação – Nível de Especialização, do Departamento de Ciência Política (DCP), da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FAFICH), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), o qual lhe rendeu o título de “Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais”, concluído em 2012. (FLORES, 2012)

Diante desse contexto, foi possível observar como se processa a materialização da participação social, suas potencialidades e os entraves que a envolvem, especialmente no cotidiano da Política de Assistência Social, em nível municipal, estadual e nacional. No entanto, nesse caminho já foi possível observar algumas providências no sentido de superar essa pouca ou inexistente efetividade dos resultados das conferências públicas como subsídios de planejamento na Política de

Assistência Social, como por exemplo, o destaque realizado pelos(as) participantes da VIII Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, no mês dezembro de 2011, na qual a pesquisadora estava presente.

Nesse encontro, foi questionado, pelos (as) participantes da plenária, a inexistência de mecanismos de acompanhamento da implementação das deliberações das Conferências de Assistência Social. Esse questionamento, por parte dos conferencistas, demonstrou um possível amadurecimento por parte dos(as) atores presentes, e conseqüentemente, uma perspectiva de fortalecimento da participação social na Política de Assistência Social, em que, a presença em sucessivas conferências até aquele momento, sem a devida prestação de contas, dos resultados da implementação das deliberações dos encontros anteriores, demonstrou estar desconfortando os(as) participantes.

Dentro dessa realidade, e, fundamentado pelo clamor dos(as) participantes daquela conferência, foi então instituído pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), um Grupo de Trabalho (GT) de Monitoramento das Deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social, por meio da Resolução CNAS nº 03, de 12 de março de 2013, posteriormente alterada pela Resolução CNAS nº 17, de 12 de julho de 2013. O objetivo era desenvolver o monitoramento das deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, bem como, emitir orientações metodológicas aos conselhos de assistência social para os Municípios, DF, e Estados, em relação ao acompanhamento sistemático das deliberações de suas respectivas conferências, como forma de efetivação e fortalecimento da participação social. (BRASIL, 2013)

E como produto do trabalho desse GT, foi emitido o primeiro documento emitido pelo gestor federal, no caso o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em parceria com o CNAS, denominado “Caderno de Avaliações e Recomendações”, tendo o mesmo sido apresentado na IX Conferência Nacional de Assistência Social, realizada de 16 a 19 de dezembro de 2013, em Brasília. Esse documento, além de apresentar um resumo com todas as deliberações do período delimitado para o monitoramento, registra uma avaliação por parte do CNAS e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) acerca da implementação, ou não, dos resultados desses encontros, o que subsidiará esse estudo enquanto parâmetro de referência, além de ser um marco na implantação do processo de acompanhamento da implementação das deliberações das Conferências de Assistência Social nos três entes

federativos. (BRASIL, 2013). Da mesma forma, os instrumentos encaminhados pelo CNAS naquele ano, para a apuração dos dados das Conferências Estaduais e Municipais em 2013, foram estruturados na ótica de realizar um diagnóstico da implementação das deliberações dessas conferências no mesmo período, objetivando realizar uma “Avaliação Nacional do SUAS”, até o ano de 2013, demonstrando também, uma importante iniciativa no sentido de fortalecer a participação e efetividade dos processos conferenciais no âmbito da Política de Assistência Social.

A presente dissertação é composta por seis capítulos, em que, o primeiro apresentou a introdução do trabalho. No segundo, demonstraram-se as etapas, o direcionamento político e percurso metodológico que fundamentaram a pesquisa em apresentação, desde a aprovação do seu projeto na Comissão Científica da Escola de Humanidades da PUCRS. O terceiro capítulo tratou do processo social de participação e da participação social no Brasil, reconhecida, então, pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Nesse capítulo, também foi destacada a participação social na Política de Assistência Social, principalmente a partir da instituição do SUAS, que ratificou a importância dos mecanismos participativos e deliberativos, como importantes espaços de resistência, e atuação compartilhada entre o poder público e a sociedade civil. No capítulo quatro, foi demonstrada a importância das conferências públicas como espaços materializadores da participação social no Brasil, e também foram demonstrados os resultados da avaliação do CNAS e da SNAS, em relação aos processos conferenciais de 2005, 2007, 2009 e 2011, consolidados no “Caderno de Avaliação e Recomendações” (BRASIL, 2013), apresentados na IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013.

No capítulo cinco, destacou-se os processos de gestão na Política de Assistência Social, com destaque para o seu principal instrumento de planejamento e gestão, que são os Planos de Assistência Social<sup>4</sup> (PAS). Nesse capítulo também demonstrou-se os resultados da pesquisa, por meio da análise de PAS, de cinco municípios do Rio Grande do Sul, de portes populacionais diferentes, à luz dos resultados do caderno supramencionado. No capítulo seis, foram apresentadas as considerações finais da pesquisadora, em que, procurou-se destacar a incidência ou

---

<sup>4</sup>Os Planos de Assistência Social foram instituídos pelo inciso III do artigo 30 da LOAS (BRASIL, 1993), e estão regulamentados pelo nos artigos 18 a 22 da NOB/SUAS 2012 (BRASIL, 2012).

não, de indícios da participação social, nos instrumentos de gestão da Política de Assistência Social.

O objetivo dessa pesquisa foi o de suscitar questionamentos, desvendar entraves, propor alternativas para a superação das dificuldades identificadas no processo de materialização da participação social, advinda das Conferências de Assistência Social, no principal instrumento de planejamento da Política de Assistência Social, que é o Plano de Assistência Social.

Dessa forma, a partir desse estudo, realizado no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS), da Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), pretende-se contribuir com a execução e a gestão da Política de Assistência Social, enquanto política de proteção social, face à carência de pesquisas e trabalhos nessa área, e ainda, pelo fato de que, alguns temas como participação social, controle público, planejamento, são quase que inaugurais no âmbito dessa política pública.

## 2 DIRECIONAMENTO POLÍTICO E PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA

A pesquisa é uma importante ferramenta, que pode ser uma indiscutível aliada das gestões públicas nas três esferas de poder, e, principalmente na política de assistência social, que, nos últimos anos, principalmente em âmbito municipal, e desde o início da implantação do SUAS, têm buscado a superação de práticas ultrapassadas e assistencialistas, que negam essa política pública como direito legalmente assegurado dos cidadãos e cidadãs.

A forma assistencialista como se apresenta a assistência social no Brasil pode ser analisada a partir da constatação de que: do ponto de vista político, as intervenções no campo da política social e, particularmente, na assistência social, vêm se apresentando como espaço propício à ocorrência de práticas assistencialistas e clientelistas, servindo também ao fisiologismo e à formação de redutos eleitorais [...]. Em outras palavras, tratamos aqui de uma espécie de 'cultura política' que nega a identidade social dos subalternos e seu pertencimento a uma classe; tratamos de uma forma de ocultar o conflito e a resistência e de legitimar a dominação. (YAZBEK, 1993, p.41).

A pesquisa, na perspectiva de Marconi e Lakatos (2010) tem seu início a partir da identificação de um problema, que tenha capacidade de gerar questionamentos. A partir disso, se buscam desvendar dúvidas que poderão ser respondidas cientificamente, desde que inseridas em um planejamento realizado pelo (a) pesquisador (a), a partir da realidade que deseja pesquisar. A definição do caminho a ser percorrido, os instrumentos a serem utilizados, bem como a sistematização dos resultados, e o seu planejamento de percurso durante a execução de toda a pesquisa, se trata da metodologia a ser utilizada para apurar o fenômeno definido pelo (a) pesquisador (a), que emerge do contexto social em que está inserido.

O pesquisador é um homem ou uma mulher com uma inserção social determinada e com uma experiência de vida e de trabalho que condicionam sua visão de mundo, modelam seu ponto de vista, a partir do qual ele ou ela interagem com a realidade. E é esta visão do mundo, este ponto de vista que vai determinar a intencionalidade de seus atos, a natureza e a finalidade de sua pesquisa, a escolha dos instrumentos metodológicos a serem utilizados. (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 1990, p. 24).

No atual momento brasileiro, tanto em relação à busca pelo fortalecimento da democracia e da participação social, como pela efetivação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), pesquisar a relação entre a participação social, advinda da

Constituição Federal (BRASIL, 1988), com o principal instrumento de planejamento da Política de Assistência Social, que são os Planos de Assistência Social (PAS), pode ser uma importante estratégia de superação da lógica da benesse e do paternalismo, para um novo olhar com expectativa de planejamento e de fortalecimento da participação social, podendo ainda, ser o grande marco para a sua efetivação. Pesquisar, gerar e analisar dados possibilita relacionar a teoria e a vida prática, podendo assim, vislumbrar-se a perspectiva de superação de práticas e atitudes meramente baseadas em amplas visões midiáticas e do senso comum.

Antes, pois, de responder-se à questão fundamental que sinaliza a natureza do processo dialético de conhecimento – como se produz a realidade social – é necessário responder-se qual a concepção que temos da realidade social. (FRIGOTTO, 1991, p. 77).

A metodologia utilizada na pesquisa refere-se a definições que vão além da descrição de seus procedimentos, da identificação do problema, das suas questões norteadoras, dos objetivos definidos, da delimitação de amostras, da análise e da interpretação das informações coletadas, mas identifica, também, uma base e fundamentos teóricos que serão percorridos durante a execução desse trabalho.

No intuito de alcançar o objetivo principal desse estudo, formulou-se como problema de pesquisa, o seguinte questionamento: “Como as gestões municipais do Rio Grande do Sul (RS), na área da Assistência Social, agregaram a participação social, advinda das Conferências de Assistência Social, enquanto estratégia de planejamento, nos seus Planos Municipais de Assistência Social (PMAS), do período de gestão 2014 – 2017?”

As questões norteadoras vislumbradas para dar conta desse estudo foram as seguintes: Em que medida, as gestões municipais do RS, na área da assistência social, conseguiram agregar em seu principal instrumento de planejamento, o PMAS 2014 – 2017, as deliberações da participação social, advindas das Conferências de Assistência Social? De que forma, os municípios do RS selecionados para a pesquisa, disponibilizam as informações públicas sobre a Política de Assistência Social, nas páginas oficiais das Prefeituras, especificamente nos portais dos órgãos gestores ou dos Conselhos Municipais de Assistência Social, como forma de fortalecer o controle e a participação social? Em que proporção, os municípios do RS selecionados para a pesquisa, instituíram os mecanismos de acesso à informação advindos da Lei

de Acesso à Informação (BRASIL, 2011), como forma de viabilizar o acesso às informações públicas sobre a Política de Assistência Social, enquanto estratégia de fortalecimento da participação social?

As etapas de uma pesquisa são imprescindíveis para a qualidade e efetividade do estudo, principalmente visando o alcance dos objetivos propostos. Partindo do problema de pesquisa, com a definição das questões norteadoras, desdobrou-se alguns objetivos específicos, quais sejam: Identificar se os municípios do RS pesquisados, conseguiram observar a participação social advinda das Conferências de Assistência Social, na construção de seus principais instrumentos de planejamento - PMAS 2014 – 2017; Averiguar se os municípios do RS pesquisados, disponibilizam as informações públicas acerca da Política de Assistência Social, nas páginas oficiais das Prefeituras, em portais específicos das gestões municipais da Política de Assistência Social ou do Conselho Municipal de Assistência Social, como forma de fortalecer a participação social; Verificar se os municípios do RS pesquisados, instituíram os mecanismos de acesso à informação advindos da Lei de Acesso à Informação (LAI) (BRASIL 2011), como forma de facilitar o controle e a participação social. Uma vez estruturado este ciclo de averiguação, foi possível dar prosseguimento ao estudo.

Assim, foram descritos a natureza da pesquisa, os municípios do RS selecionados para investigação, as estratégias e instrumentos de coleta de dados, entre outros, destacando-se aspectos relevantes e peculiaridades elucidados no decorrer da pesquisa, como elementos essenciais para o alcance dos objetivos desse estudo.

## 2.1 CARACTERIZAÇÃO, PROCEDIMENTO E TÉCNICA DA PESQUISA

O presente estudo foi realizado a partir da análise do principal instrumento de planejamento da Política de Assistência Social, que são os seus Planos Municipais de Assistência Social (PMAS) dos municípios do RS selecionados para a pesquisa; do relatório “Caderno de Avaliações e Recomendações” (BRASIL, 2013), emitido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), apresentado na IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013, que congrega a sistematização das deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, por eixos principais de temas; e pelas normatizações e legislações vigentes no âmbito da Política

de Assistência Social que regulamentam o assunto, no intuito de identificar se, os municípios do RS pesquisados, conseguiram observar como parâmetro para o planejamento de seus planos, a participação social, advinda principalmente das Conferências de Assistência Social.

Mesmo considerando os inúmeros avanços que foram atingidos no Brasil com a implantação do SUAS, ainda é muito inédito e desafiador pesquisar, escrever, e muito mais emblemático, na realidade cotidiana da Política de Assistência Social, tratar do planejamento das suas ações, bem como da influência que a participação social possa estar exercendo nesse processo, enquanto manifestação da vontade popular.

[...] a escolha de um tema não emerge espontaneamente, da mesma forma que o conhecimento não é espontâneo. Surge de interesses e circunstâncias socialmente condicionadas, frutos de determinada inserção no real, nele encontrando suas razões e objetivos. (MINAYO, 2004, p. 90).

O estudo em questão é do tipo descritivo e de natureza qualitativa, embora os documentos analisados também possuam informações quantitativas complementares de extrema relevância para a pesquisa. A abordagem qualitativa imediatamente supõe a existência de uma interligação entre o mundo real e os sujeitos que neles estão integrados. Pode parecer um pouco distante da realidade dos sujeitos, o objeto dessa proposta de estudo, mas é relevante destacar que, uma política pública só acontecerá de fato e de direito, se a mesma conseguir ultrapassar o universo das ideias e se vincular ao mundo real, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios, nesse caso, no âmbito da Política de Assistência Social.

Justamente porque o real é um todo estruturado que se desenvolve e se cria, o conhecimento de fatos ou conjunto de fatos da realidade vem a ser conhecimento do lugar que eles ocupam na totalidade do próprio real. [...] Se a realidade é um todo estruturado, o conhecimento concreto da realidade não consiste em um acrescentamento sistemático de fatos a outros fatos e de noções a outras noções. É um processo de *concretização* que procede do todo para as partes e das partes para o todo, dos fenômenos para a essência e da essência para os fenômenos, da totalidade para as contradições e das contradições para a totalidade; e justamente neste processo de correlações em espiral no qual todos os conceitos entram em movimento *recíproco* e se elucidam mutuamente, atinge a concentricidade. (KOSIK, 1976, p. 50, grifos do autor).

É nesta seara que se encontra o objeto principal desse estudo, ou seja, analisar a participação social, advinda das Conferências de Assistência Social, que materializariam a vontade de usuários (as), trabalhadores (as), conselheiros(as),

gestores(as), e que, não se efetivará se não forem levadas a termo, como metas objetivas nos seus instrumentos de planejamento de gestão técnica e financeira.

É ainda imprescindível registrar que, as ações previstas como prioridades nos PMAS, devem encontrar o respectivo aporte financeiro nos instrumentos de gestão financeira como PPA<sup>5</sup>, LDO<sup>6</sup> e LOA<sup>7</sup>. Fora disso, as discussões prosseguirão, estudos serão realizados, conferências seguirão acontecendo, mas os direitos dos cidadãos e cidadãs não serão concretizados em efetivas ações em seu favor. A preocupação dessa abordagem está em compreender e buscar explicações para o transcorrer das relações sociais, a partir das trajetórias, vivências, experiências e da cotidianidade dos sujeitos.

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela 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 operacionalização de variáveis. (MINAYO, 1994, p. 21-22).

Ainda discorrendo sobre a pesquisa, essa abordagem além de ser uma opção do pesquisador, pode ser uma forma mais qualificada para entender um fenômeno social (RICHARDSON, 1999), considerando-se que os dados meramente quantitativos, não dariam conta do seu objetivo, visto estarem intrínsecas no fenômeno, concepções mais complexas. Com isso, se vislumbra compreender o “universo de significados”, motivações, aspirações, desejos, valores e atitudes, levando-se sempre em consideração, os processos pelos quais os fenômenos se desenvolvem. (MINAYO, 1993).

Essa pesquisa fundamentou-se no método dialético-crítico, cuja base filosófica provém do marxismo, e busca alcançar explicações harmônicas que interliguem a razão aos acontecimentos da natureza, da sociedade e do pensamento humano. Esse

---

<sup>5</sup>Os Planos Plurianuais (PPA) foram instituídos pelo inciso I do artigo 165 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), tendo sido posteriormente regulamentados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. (BRASIL, 2000).

<sup>6</sup>As Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) foram instituídas pelo inciso II do artigo 165 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), tendo sido posteriormente regulamentadas pelo artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, e tem como objetivo prever metas e prioridades pra a administração pública, que orientarão a elaboração das leis orçamentárias anuais (BRASIL, 2000).

<sup>7</sup>As Leis Orçamentárias Anuais (LOA) foram instituídas pelo inciso III do artigo 165 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), tendo sido posteriormente regulamentadas pelo artigo 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, e tem como finalidade demonstrar os investimentos financeiros de formas compatíveis com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com demais normativas financeiras vigentes (BRASIL, 2000).

método busca realizar uma análise dialética e crítica do contexto e do objeto a ser pesquisado, transparecendo dentro de suas múltiplas dimensões, classificações e relações intrínsecas e extrínsecas às diversas expressões desse movimento. Nas palavras de Frigotto (1991), importante se ter claro de que dialética se vai falar, de onde se quer partir e aonde se quer chegar.

Considerando que, o tema da participação social, mais especificamente o da implementação das deliberações das Conferências de Assistência Social, em documentos de planejamento é tema complexo, e estritamente novo, no ambiente de pesquisas na área da Política de Assistência Social, a abordagem qualitativa poderá elucidar os fatores que possam estar dificultando o alcance dessa ação, também pelo fato de que, o seu fazer envolva outras áreas da gestão pública, como os setores de planejamento e orçamentários. A necessidade de elucidação de uma realidade cotidiana faz parte do processo de construção do conhecimento “[...] é uma construção que se faz a partir de outros conhecimentos sobre os quais se exercita a apreensão e a dúvida”. (MINAYO, 2004 p. 89)

Em relação às categorias explicativas da realidade já delimitadas, indicou-se as seguintes: a Participação Social, a Política de Assistência Social, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), as Conferências Públicas, os Planos de Assistência Social (PAS) e o Acesso à Informação. São definidas como centrais nesse estudo, pois interagem constantemente durante esse processo investigativo.

A participação social, como forma de materialização da democracia e da presença da sociedade civil na gestão, execução e fiscalização das políticas públicas, consiste também em uma das principais estratégias de implementação, execução e fiscalização das políticas públicas instituídas pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), surgindo como reconhecimento das lutas dos movimentos sociais anteriores à sua promulgação. O fortalecimento da participação é um grande desafio para a efetivação do processo democrático no Brasil, que tem avançado, mas, ainda com dificuldades a serem superadas, e dentre essas, com certeza um rescaldo do período de ditadura militar pelo qual o país passou, não tendo sido submetido a um processo de transição adequado para o período democrático.

Nesse contexto, faz-se necessário dar visibilidade aos processos da gestão pública em que a participação social pode, e deve estar sendo fomentada. Assim, o presente estudo buscou situar essa categoria dentre as principais de seu foco, em primeiro lugar por ser um dos principais eixos fundamentadores da pesquisa, e também

pela transversalidade que ele apresenta em relação a todos os demais temas aqui discutidos.

A categoria conferências públicas também se configura como cerne desse estudo, ao mesmo tempo em que está entrelaçada àquela, por ser um dos mecanismos participativos em si, instituídos pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), e também por serem reconhecidos como instrumentos de gestão do SUAS, conforme parágrafo único do artigo 113 da NOB/SUAS 2012 (BRASIL, 2012). Pretendeu-se dar visibilidade ao espaço e funções tão importantes, que as conferências públicas ocupam no atual cenário da gestão pública brasileira, e em especial, na Política de Assistência Social, que, para efetivamente avançar, necessita superar uma história recente da cultura do “favor”, da benesse, para a cultura de um direito legalmente reconhecido. A participação social é considerada um dos aspectos inovadores da arquitetura do SUAS.

De fato, no campo da assistência social o debate sobre a participação demonstra uma alteração no padrão de relacionamento do Estado com a sociedade civil no tocante aos processos de intermediações dos interesses organizados e da luta pela efetivação dos direitos sociais. (ARAÚJO et al., 2010, p. 119).

Nessa perspectiva, foi possível refletir para além do que está exposto nos documentos técnicos e pesquisas sobre o tema, que ainda são escassos, adentrando a realidade das gestões municipais e de suas relações com as Conferências Municipais de Assistência Social, além das providências encaminhadas a partir de suas deliberações finais. Essa categoria possibilitou a constatação do quão frágil, ainda está o controle social, no que se refere à efetiva observação dessas deliberações, enquanto um riquíssimo conteúdo, advindo da participação popular, que deve fundamentar o processo de planejamento das ações da Política de Assistência Social.

Toda essa apropriação propiciou um despertar para imediatas providências que necessitam se efetivar no âmbito do controle social, algumas delas, inclusive, já normatizadas, mas que, seguem em processo de estagnação pela cultura da “não participação” e do “não direito”, que envolvem a Política de Assistência Social. Os Conselhos de Assistência Social nesse processo ocupam uma posição indispensável, enquanto um espaço propício para a efetivação da participação e de *accountability*, ou seja, controle público.

Seu papel é fundamental é, portanto, o de avaliar, no campo da assistência social, o exercício da democracia que se desdobra em duas funções básicas: a participação e a *accountability* do sistema, o que contribuiria para romper com um traço histórico do processo de formação da sociedade brasileira – a privatização do espaço público por agentes privados (ARAÚJO et al., 2010, p. 119, grifo nosso).

No que se refere à Política de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social(SUAS), ressalta-se o seu protagonismo nesse estudo, visto que, àquela é a política pública instituída constitucionalmente (BRASIL, 1988), e regulamentada posteriormente pela LOAS (BRASIL, 1993), e este, é o sistema descentralizado e participativo, que operacionalizou, de fato e de direito, a descentralização político-administrativa prevista em ambas as normatizações, que só foi regulamentado legalmente em 2011, pela Lei Federal nº 12.435, de 06 de julho (BRASIL, 2011), em momento de reordenamento e atualização da lei orgânica vigente. O reordenamento da Política de Assistência Social a partir do SUAS, é um grande passo para uma mudança de conceitos e concepções, até então pautados por ações focalizadas, não profissionais e sem uma perspectiva de garantia de direitos.

A herança do assistencialismo, associada à dificuldade de apropriação imediata de novos preceitos, constituem-se pontos cruciais para os gestores e para os trabalhadores que comungam com a primazia do Estado, com a descentralização participativa e com a adoção de práticas direcionadas à concretude dos direitos propostos pelo Suas. (RIZZOTTI, 2010, p. 14).

Nesse contexto, o SUAS avança, mas sempre com dificuldades de se efetivar de fato e de direito, em face do contexto neoliberal contraditório em que o sistema se encontra, buscando garantir direitos e evoluir da ótica do “não direito”, muito presente em todos os espaços que envolvem a Política de Assistência Social, sejam eles públicos ou privados. A partir dessa perspectiva, regulamentar legalmente, ou publicar normatizações técnicas, não vai permitir por si só, uma mudança cultural da assistência social entendida como “favor”.

[...] a cultura neoliberal cai como uma luva em nossa tradição político-cultural, fazendo emergir um de seus traços mais conservadores: o predomínio do interesse privado sobre todas as coisas em detrimento dos interesses públicos, afetando a constituição da esfera pública. (CHAUÍ, 1995, p. 19-30).

De forma complementar às categorias supramencionadas, os Planos de Assistência Social (PAS), enquanto principal instrumento de planejamento e gestão dessa política, passa a assumir um papel estratégico para a efetivação do SUAS como

política pública, efetivamente garantidora de direitos. O necessário processo de profissionalização e reconhecimento a que se submete a Política de Assistência Social, a partir do início da implementação do sistema, não mais poderá sobreviver sem planejamento público. E nessa lógica, esse planejamento necessariamente deverá contemplar a participação social, por meio, principalmente, da incorporação das deliberações das Conferências de Assistência Social nos instrumentos de planejamento e gestão financeira, que ainda deverá contar com um controle social proativo, capaz de acompanhar esse processo, contribuindo assim, para a sua efetivação.

Nesse sentido, os Planos de Assistência Social são os principais instrumentos de planejamento, das gestões públicas da Política de Assistência Social, nas três esferas de governo, prevendo metas de curto, médio e longo prazo.

A requalificação do diálogo, da negociação e pactuação entre os vários atores, fomenta a elaboração de Planos de Assistência Social com metas factíveis, diante da diversidade socioterritorial e das competências de cada esfera de governo. (BRASIL/MDS, 2008, p. 24).

Em relação à categoria acesso à informação, é imperativo afirmar que, talvez a sua interligação com a Política de Assistência Social, seja algo muito mais que inaugural, e em algumas situações, podendo se considerar até como inexistente. Na lógica da cultura da benesse, a qual estava associada a Política de Assistência Social, a publicização de suas informações se deu, até o momento, muito mais na perspectiva de promoções pessoais, institucionais ou políticas de seus gestores e apoiadores, do que na lógica da disponibilização da informação pública para os cidadãos(ãs), fundamentada geralmente na emblemática confusão entre o público e o privado.

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formadas por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário "patrimonial" do puro burocrata, conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário "patrimonial", a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com suas capacidades próprias. (HOLANDA, 1993, p.105-106).

O acesso à informação no Brasil foi normatizado na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), mais especificamente no inciso XXIII do seu artigo 5º, e no inciso II do §3º do artigo 37 e no §2º do seu artigo 216. Até a publicação da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro – Lei de Acesso à Informação (LAI) (BRASIL 2011), a informação não possuía qualquer regulamentação, e circulava pelo país conforme inúmeros interesses públicos e privados, ou da mesma forma, também não era publicizada, em nome dos mesmos interesses. A lei em questão normatiza o princípio constitucional da publicidade e estabelece uma gestão transparente do poder público nas suas três esferas de poder. Também relaciona a cidadania ao acesso pleno à informação pública, definindo que, a partir de então, a transparência passa a ser a regra, e o sigilo a exceção.

Dessa forma, passa o acesso à informação a ser mais uma ferramenta para o fortalecimento do controle social, e conseqüentemente, da participação social. Como muitas categorias passam a exercer um espaço inédito, e ao mesmo tempo estratégico na Política de Assistência Social, o acesso à informação passa a se constituir como um grande desafio para essa política, que emerge do anonimato e da desregulamentação, para a órbita da garantia de direitos dos cidadãos(ãs), possibilitando que o acesso à informação, possa ser a própria materialização da democracia.

Esse estudo ao orientar-se pelo método dialético-crítico busca fundamento nas categorias do marxismo, por constatar-se que, permite uma maior aproximação com a realidade, desvelando a essência dos fenômenos sociais. Por meio desse método, tem-se a intenção de aprofundar consideravelmente o desvendamento das contradições desses fenômenos, que se apresentam na forma móvel, múltipla, diversa e contraditória (LEFEBVRE,1995). Também, é possível se movimentar do universal para o singular, do macro para o micro, e do geral para o específico. O método dialético-crítico pode ainda ser mais bem esclarecido pelo seu precursor

Para Marx, só importa uma coisa: descobrir a lei do fenômeno de cuja investigação ele se ocupa. E para ele é importante não só a lei que os rege, à medida que eles têm forma definida e estão numa relação que pode ser observada em determinado período de tempo. Para ele o mais importante é a lei de sua modificação, de seu desenvolvimento, isto é, transição de uma forma para outra, de uma ordem de relações para outra. Uma vez descoberta essa lei, ele examina detalhadamente as conseqüências por meio das quais ela se manifesta na vida social [...] (MARX, 1983, p. 34).

Nesse contexto, o pesquisador pode apropriar-se do fenômeno não apenas no resultado final de sua pesquisa, mas com o resguardo da compreensão de todo o caminho investigativo que o trouxe até o seu produto final, sempre considerando que, a realidade social é um todo, com muitas nuances a serem observadas. O método dialético-crítico, baseado no materialismo-histórico, permite que o conhecimento seja apreendido, e pressupõe transformação e remodelamento do pensamento. Optar por esse referencial teórico está relacionado a uma concepção que, percebe o homem - ser humano – como uma construção social, histórica e política, que faz parte de um mundo ampliado, mas formado a partir de vários fatores em constante processo de mutação e aperfeiçoamento, pois “[...] a investigação tem de se apoderar da matéria, em seus pormenores [...]” (MARX, 2002, p. 28).

O método marxiano, ao fundamentar uma pesquisa, quer conhecer situações objetivas e subjetivas, externas e internas, as contradições da vida social, envoltas pelos contextos e envolvimento de fatos e dados, teoria e prática, razão e sentimentos. Considera-se esse método o mais perspicaz, pois envolve a realidade social e intervenções concretas, com a perspectiva de sua transformação, por estudos diversos comprometidos pelos temas e pelos sujeitos pesquisados (PRATES, 2003).

O método dialético-crítico quer ir além da realidade estática de outras abordagens em relação aos fenômenos pesquisados, quer buscar as contradições, a dinâmica e os aspectos históricos da realidade observada. Na interpretação de Gamboa (2004), quer identificar não só a multiplicidade das interpretações, mas também os conflitos de interesses inerentes à realidade, comprometidos com a transformação do contexto analisado, sempre conectado com sua dimensão histórica. Na concepção do método dialético-crítico, o contexto social em que está inserido o sujeito, é o seu pano de fundo, numa metáfora com a vida real, o tornando parte de uma totalidade.

[...] as categorias possuem simultaneamente a função de intérpretes do real e de indicadoras de uma estratégia política [...]. Por isso é importante considerar o contexto, porque é ele que possibilita que as categorias não se isolem em estruturas conceituais puras, mas se mesquem de realidade e movimento (CURY, 1995, p. 21).

Estar inserido em uma totalidade, significa ser visualizado e compreendido de forma ampla e nunca focalizado, visto que está em constante processo de mutação.

A compreensão dialética da totalidade significa não só que as partes se encontram em relação de interna interação e conexão entre si e com o todo, mas também que o todo não pode ser petrificado na abstração situada por cima das partes, visto que o todo se cria a si mesmo na interação das partes (KOSIK, 1989, p. 42).

A categoria historicidade, na acepção dialética, vislumbra que o indivíduo é o protagonista de seu processo histórico a partir de seu contexto, e que, quando situado num ambiente envolto por inúmeros fenômenos, será influenciado por estes, estando ou não em relação com eles. Nesse sentido, o indivíduo – ser humano – interage com o mundo que o influencia, o que irá transformá-lo, embora essa mudança se dê a partir do que ele já é, nunca sendo uma nova construção

A história só é possível quando o homem não começa sempre de novo e do princípio, mas se liga ao trabalho e aos resultados obtidos pelas gerações precedentes. Se a humanidade começasse sempre do princípio e se toda ação fosse destituída de pressupostos, a humanidade não avançaria um passo e a sua existência se escoaria no círculo da periódica repetição de um início absoluto e de um fim absoluto (KOSIK, 1989, p. 218).

Na perspectiva dessa categoria, o processo histórico de uma sociedade, de um indivíduo, sempre está interligado, e sempre irá emergir de algo ou alguém que já existe, ou seja, sempre o real será advindo de algo que já existia. Assim, a categoria historicidade é um grande fator de relevância na teoria marxista, não havendo nenhum aspecto do ser humano desconectado do contexto da realidade social que, segundo Gamboa (2004), torna o homem capaz de transformar a natureza humana num processo de interação entre prática e teoria. A pesquisa e a produção científica se encaixam nessa categoria, por ser fruto de um processo histórico de transformação de realidade.

Em relação à categoria da contradição, é possível afirmar que os resultados de processos históricos se originam de diversidades. No enfoque dessa categoria, no contexto social sempre haverá forças contrárias interagindo sobre o que já existe, e é nessa relação que o que existe passa a se transformar no que será. Numa perspectiva dialética, o movimento da realidade está impregnado dos conflitos, um depende do outro para a existência. E desse permanente confronto entre realidades opostas nasce o consenso, estando a contradição marcada em sua origem por uma necessidade de embates, que modificarão o mundo atual em real, no que ele se transformará logo em seguida.

As conexões íntimas que existem entre realidades diferentes criam unidades contraditórias. Em tais unidades, a contradição é essencial: não é um mero defeito do raciocínio. Num sentido amplo, filosófico, que não se confunde com o sentido que a lógica confere ao termo, a contradição é reconhecida pela dialética como princípio básico do movimento pelo qual os seres existem. (KONDER, 1981, p. 24).

Nessa perspectiva, a categoria da contradição é o próprio movimento da vida, além de ser uma categoria analítica e de interpretação, pois está intimamente relacionada com a realidade dos seres humanos. Portanto, os estudos fundamentados no método-dialético buscam identificar as contradições inerentes à vida humana, a partir de frequentes intervenções e aproximações com a realidade social e dos fatos que fundamentam o fenômeno, foco das investigações, dentro da totalidade dos fatos reais do contexto em análise.

Nesse contexto, é imperioso registrar que as categorias discutidas nesse estudo puderam ser relacionadas com o objeto da pesquisa, assim que se aprofundou a discussão teórica sobre o tema, bem como, na análise dos dados. O estudo busca destacar que, o fortalecimento da participação social, através de seus inúmeros mecanismos, é o grande diferencial para o fortalecimento da democracia e das políticas públicas sociais. Mas, se constata que a participação social ainda está permeada por inúmeros desafios e dificuldades a serem superadas, face à cultura enraizada no País, do não direito e da baixa participação social, que produz estes inúmeros fatores que compõem o fenômeno social, e que possibilitou a realização desse estudo.

Em relação ao procedimento da pesquisa, será utilizada a técnica de análise documental. Na visão de Marconi e Lakatos (2010), a principal característica desta técnica é a de que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos. Embora a análise documental esteja muito assemelhada à pesquisa bibliográfica, elas se diferenciam em relação às suas fontes. Enquanto na pesquisa bibliográfica se utiliza, fundamentalmente, da contribuição de diversos autores sobre determinado tema, a pesquisa documental se vale de materiais que não receberam ainda uma redefinição analítica, ou que, ainda podem ser redirecionados de acordo com os objetivos da pesquisa (GIL, 1999).

Segundo o mesmo autor, existem documentos de primeira mão, que também podem ser denominados primários, sendo aqueles que não receberam qualquer redimensionamento analítico, tais como: documentos oficiais, leis, decretos, portarias, reportagens de jornal, cartas, contratos, diários, filmes, fotografias, gravações, etc. De

outro lado, existem os documentos de segunda mão, ou secundários, que de alguma forma já foram analisados, tais como: relatórios de pesquisa, relatórios de empresa, tabelas estatísticas etc. (GIL, 1999). Dessa forma, os documentos primários e secundários tornam-se imprescindíveis no âmbito da pesquisa documental.

## 2.2 DOCUMENTOS PESQUISADOS E MUNICÍPIOS SELECIONADOS

Dando prosseguimento a esse estudo, e, em busca da concretização da técnica escolhida para a execução dessa pesquisa, no caso documental, a pesquisadora iniciou o processo de coleta dos documentos a serem analisados nas páginas oficiais das Prefeituras dos cinco municípios dos RS inicialmente selecionados.

Conforme o projeto de pesquisa inicialmente apresentado e aprovado na Comissão Científica da Escola de Humanidades da PUCRS, a análise documental se daria por meio dos Planos Municipais de Assistência Social (PMAS) 2010 – 2013, dos Planos Plurianuais (PPA) 2010 – 2013, e das deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social de 2005, 2007 e 2009. Em relação ao período de gestão dos PMAS e dos PPAs, qual seja 2010 – 2013, a opção se deu pelo fato de que a pesquisadora tinha a intenção de observar o fenômeno da capacidade de influência da participação social, advinda das Conferências Municipais de Assistência Social, nos planos supramencionados, após o início do processo de implantação e implementação do SUAS, que se iniciou em 2004, com a aprovação PNAS (BRASIL, 2004), e em 2005, materializou-se de fato com a regulamentação da NOB/SUAS (BRASIL, 2005).

Em relação aos PPAs 2010-2013, o acesso aos documentos obteve êxito imediato, visto que, todos os municípios cumprem a recomendação da Lei Federal nº101, de 04 de maio de 2000 – Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000), e publicam os planos nas páginas oficiais das Câmaras de Vereadores, conforme previsto na LRF (BRASIL, 2000).

Quanto aos documentos afetos à Política de Assistência Social, quais sejam: os Planos Municipais de Assistência Social 2010-2013, bem como os relatórios finais com as deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social de 2005, 2007 e 2009, a busca virtual não obteve o mesmo sucesso, visto que os documentos não foram localizados nas páginas oficiais das Prefeituras, tampouco em áreas virtuais específicas das secretarias gestoras da Política de Assistência Social ou dos Conselhos Municipais de Assistência Social. Cabe ressaltar que, essa dificuldade

desencadeou relevantes reflexões e constatações iniciais, por parte da pesquisadora, em relação ao seu objeto de pesquisa, e quanto aos caminhos a serem percorridos no prosseguimento da mesma.

Nesse contexto, mesmo enfrentando dificuldades na busca virtual dos documentos a serem pesquisados, nas páginas oficiais das Prefeituras, a pesquisadora optou por manter sua pesquisa por meio dos órgãos ligados à Política de Assistência Social, embora houvesse indicado em seu projeto inicial, como forma alternativa de acesso aos documentos, os Serviços de Informações ao Cidadão (SIC), instituídos pela Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI) (BRASIL, 2011). Dessa forma, a pesquisadora enviou e-mails, para algumas secretarias e conselhos municipais dos municípios selecionados, quando então, a dificuldade no acesso aos documentos permaneceu, e inclusive ampliou-se. Diante desse impasse, a pesquisadora teve que descartar alguns municípios da pesquisa, por total falta de respostas aos seus e-mails de solicitação de documentos.

Com relação a esses municípios descartados da pesquisa, algumas situações ocorridas, que demonstram fragilidades no controle e na participação social merecem destaque, tais como: a solicitação de cobrança do valor de R\$ 451,15 (valor considerado alto), por parte de um município, para a retirada dos documentos solicitados; a exclusiva possibilidade de retirada de documentos pela forma presencial, e que, mesmo não havendo custo, em função da distância desse município da capital, tornou inviável a retirada dos mesmos pela pesquisadora. Outra situação que merece ser relatada, foi o não recebimento de nenhuma resposta às solicitações, tanto por parte do gestor, quanto por parte do conselho em vários municípios.

Houve até um acontecimento bem marcante, em que o Conselho Municipal de Assistência Social de determinado município, não havia fornecido nenhuma resposta para a solicitação encaminhada ao seu e-mail institucional. E quando a pesquisadora solicitou os documentos por meio do SIC, o CMAS respondeu à solicitação em forma de reclamação, dizendo que a pesquisadora não devia ter “apelado”, para o mecanismo de acesso à informação, visto que este serviço havia lhe encaminhado a solicitação, por ser o órgão do município responsável pela informação.

Mas, é relevante destacar que, nesse caso os documentos não foram recebidos nem por meio do conselho, e tampouco pelo serviço de acesso à informação do município, o que demonstra grande fragilidade na publicização das informações públicas afetas à Política de Assistência Social. Também ocorreu uma situação em que

um dos municípios encaminhou o PMAS 2010-2013, mas não encaminhou as deliberações de 2005, 2007 e 2009, alegando que as mesmas haviam sido inutilizadas, sob a justificativa de “serem antigas”, prejudicando assim o processo histórico do controle social daquele município.

Dando prosseguimento à coleta documental, a pesquisadora conseguiu acessar parcialmente os documentos solicitados da amostra inicialmente determinada de municípios, sempre apresentando situações de demora e de incompletude das informações, visto que, alguns municípios enviaram somente o PMAS 2010-2013, sem enviar a resolução que os aprovou, e/ou as deliberações das conferências, embora os documentos tenham sido solicitados sempre conjuntamente. Como tentativa de complementar os documentos acessados, a pesquisadora optou por enviar solicitação dos documentos não recebidos, por e-mail, ao Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), que, enquanto órgão de controle social estadual, recebe, ou ao menos deveria receber, todos esses documentos dos municípios do RS.

Mas, essa alternativa também demonstrou dificuldades e fragilidades no controle social estadual, tais como: demora demasiada no envio dos documentos solicitados, ensejando a necessidade de vários contatos por e-mail e por telefone; incompletude das informações disponibilizadas; inexistência de um modelo padrão de arquivamento dos documentos, o que dificultou a análise do material recebido. Conjuntamente aos documentos solicitados, foram recebidos muitos outros como: ofícios de comunicação entre conselho estadual e conselhos municipais, documentos com as nominatas de delegados, outros documentos não solicitados; o que gerou uma grande quantidade de materiais dispensáveis, e passíveis de inutilização. E ainda, alguns documentos que de fato foram solicitados ao CEAS, não foram recebidos.

Desse cenário, com muitas dificuldades e situações controversas no acesso às informações da Política de Assistência Social, a pesquisadora conseguiu acessar os PPAs e PMAS 2010 – 2013, bem como as deliberações das Conferências de Assistência Social de 2005, 2007 e 2009, da metrópole gaúcha e de outros quatro municípios, um de cada porte, conforme planejado inicialmente em seu projeto de pesquisa.

Ocorre que, com as dificuldades e contradições no processo de busca desses documentos, algumas reflexões e inquietações iniciais foram reforçadas pela pesquisadora em suas sistematizações como: fragilidade do controle social por parte dos conselhos estadual e municipais; a pouca relevância, por parte de gestores e

conselhos, às deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social; o distanciamento existente entre as deliberações das Conferências de Assistência Social e o processo de planejamento dos municípios; a dificuldade de acesso às informações públicas da Política de Assistência Social, o que expõe evidentes dificuldades no controle e na participação social dos municípios e do Estado do RS.

Dando sequência ao manuseio dos documentos coletados, e, após a impressão dos mesmos, algumas situações bastante relevantes para um processo de pesquisa foram elucidadas. Em relação à necessária conexão entre os PPAs e PMAS, ambos do período de gestão 2010 – 2013, foi possível constatar que, quanto aos primeiros documentos, não constavam informações específicas sobre a Política de Assistência Social, tais como metas pormenorizadas ou outros indicadores que pudessem refletir as deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social, visto que, as informações constantes são muito gerais, são apenas diretrizes, que não conseguem demonstrar as realidades específicas da área da Política de Assistência Social, no contexto orçamentário dos municípios. Esta situação já elucida uma falta de conexão dos PPAs com os PMAS nesse período de gestão.

Em relação aos PMAS 2010 – 2013, foi possível avaliar a inexistência de alguma forma de padronização, da observância de dados e informações mínimas, de indicadores, da previsão de monitoramento e avaliação, etc. Enfim, ao analisar esses planos, não foi possível ter uma ideia do que eles poderiam estar planejando para àqueles municípios para o quadriênio a que se referem. No entanto, nesses documentos foi possível observar uma redação ainda em descompasso com o SUAS, revelando a permanência de realidades municipais ainda vinculadas à Política de Assistência Social vigente anteriormente à implantação do sistema, em que figuravam nomenclaturas, programas, projetos e serviços de assistência social superadas, e em algumas circunstâncias, em desuso. É relevante destacar ainda que, esses PMAS 2010 – 2013 não apresentaram nenhum padrão de apresentação e sequer alguma coerência nos dados básicos apresentados, o que dificultou a análise dos mesmos para fins de pesquisa.

Nesse momento, diante das inúmeras incoerências encontradas nesses PPAs e PMAS do período de gestão 2010 – 2013, a pesquisadora optou por revisitar as orientações da NOB/SUAS 2012 (BRASIL, MDS 2012) acerca dos Planos Municipais de Assistência Social, constatando que, somente a partir da vigência dessa norma é que os planos poderão demonstrar alguma padronização, e poderão ainda, observar os

requisitos básicos e complementares para sua elaboração, conforme prevê o artigo 18 e seguintes da norma. Anteriormente à essa norma, não havia outra regulamentação específica sobre o tema.

Art. 18. O Plano de Assistência Social, de que trata o art. 30 da LOAS, é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS na perspectiva do SUAS. §1º A elaboração do Plano de Assistência Social é de responsabilidade do órgão gestor da política que o submete à aprovação do conselho de assistência social. §2º A estrutura do plano é composta por, dentre outros: I - diagnóstico socioterritorial; II - objetivos gerais e específicos; III - diretrizes e prioridades deliberadas; IV - ações e estratégias correspondentes para sua implementação; V - metas estabelecidas; VI - resultados e impactos esperados; VII - recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários; VIII - mecanismos e fontes de financiamento; IX - cobertura da rede prestadora de serviços; X - indicadores de monitoramento e avaliação; XI - espaço temporal de execução; (BRASIL/MDS, 2012, p. 11).

Diante disso, a pesquisadora constatou a necessidade de readequação dos documentos a serem pesquisados para a fundamentação desse estudo, passando a realizar o seguinte reordenamento documental:

a) Exclusão dos PPAs 2010-2013, enquanto documentos a serem pesquisados, justificando essa providência pela constatação de que os avanços propostos pelo SUAS, no âmbito do planejamento da política de assistência social, estão atualmente em processo de construção. Dessa forma, mesmo que a NOB/SUAS 2005 (BRASIL/MDS, 2005), tenha referido brevemente em seu texto os PPAs como “Instrumentos de Gestão” na área da assistência social (BRASIL/MDS 2005, p. 119), a necessária interligação entre os PPAs com os PMAS, foi regulamentada somente na NOB/SUAS 2012 (BRASIL, 2012), principalmente em seus artigos 12 incisos XIII e 19, respectivamente.

Art. 12 Constituem responsabilidades comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios: XIII - garantir que a elaboração da peça orçamentária esteja de acordo com os Planos de Assistência Social e compromissos assumidos no Pacto de Aprimoramento do SUAS. (BRASIL/MDS, 2012, p. 6).

Art. 19 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar os respectivos planos de Assistência Social a cada 4 (quatro) anos, de acordo com os períodos de elaboração do Plano Plurianual - PPA. (BRASIL/MDS, 2012, p. 11).

Diante desse contexto, esses documentos por não estarem amparados pelas recomendações da NOBSUAS 2012 (BRASIL, 2012), ainda não apresentam as características mínimas de relação com os PMAS, inviabilizando a pesquisa

inicialmente planejada. A relação entre esses dois instrumentos de gestão, trata-se ainda de um desafio a ser alcançado para a área da assistência social.

[...] os Planos Municipais são elaborados em cumprimento às normativas do SUAS como requisito de acesso aos recursos federais. Nesse sentido, identifica-se que há esforços dos estados e alguns municípios no processo de elaboração, porém, na maioria das vezes, tal plano é elaborado e orçado unilateral e formalmente pelo setor contábil da Prefeitura, o que torna difícil o acompanhamento e o controle dos gastos, tanto da Secretaria quanto do Conselho. Tal fato demonstra adoção de lógica incremental do planejamento<sup>8</sup>, uma tradição no processo de gestão no Brasil. (ARAUJO et al., 2010, p. 113).

b) Readequação do período de gestão dos PMAS pesquisados do quadriênio de 2010–2013 para 2014-2017. Essa adequação se justificou pela constatação de que, os indicadores da NOB/SUAS 2012 (BRASIL, MDS 2012), enquanto elementos básicos e complementares, principalmente, em relação à observância da participação social, na elaboração dos Planos Municipais de Assistência Social, não poderiam ser observados nos PMAS 2010 – 2013, pois os mesmos foram construídos no ano anterior ao início de sua vigência, ou seja, em 2009, momento em que a NOB/SUAS 2012 (BRASIL, MDS 2012), ainda não estava editada;

c) Exclusão das deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social 2005, 2007 e 2009 como fonte documental da pesquisa em questão;

d) Inclusão como documento a ser pesquisado do “Caderno de Avaliação e Recomendações” (BRASIL, 2013), elaborado pelo Grupo de Trabalho (GT)<sup>9</sup> de Monitoramento das Deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social, que sintetiza as deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, e destaca as avaliações do CNAS e da SNAS em relação a cada eixo temático;

e) Redefinição do critério de inclusão e exclusão definidos inicialmente no projeto de pesquisa. Essa redefinição se justificou pela constatação de que a busca dos documentos nas páginas eletrônicas das Prefeituras/Gestores da Política de

---

<sup>8</sup>O planejamento incremental é referenciado no passado, apenas acrescentando ações, objetivos e recursos para garantir pequenos incrementos, acréscimos, no que já vinha sendo desenvolvido. Portanto, esse tipo de planejamento não se referencia nas necessidades postas e repostas na dinâmica da realidade nem considera as variáveis contextuais presentes na dinâmica da sociedade. (ARAUJO et al., 2010, p. 113).

<sup>9</sup>O Grupo de Trabalho (GT) do CNAS para monitoramento das deliberações das Conferências Nacionais foi instituído pela Resolução n° 03, de 12 de março de 2013, com o objetivo desenvolver o monitoramento das deliberações da VIII Conferência Nacional de Assistência Social e fazer orientações metodológicas aos conselhos de assistência social dos municípios, estados e do Distrito Federal para o monitoramento sistemático e continuado de suas conferências. A resolução em questão foi alterada pela Resolução n° 17, de 12 de julho de 2013. (BRASIL, 2013).

Assistência Social e/ou Conselhos Municipais de Assistência Social se mostrou inviável. A nova proposta de critério de inclusão e exclusão será descrita em item específico na sequência.

Dessa forma, com a descrição das etapas percorridas pela pesquisadora na definição, coleta dos documentos a serem pesquisados, bem como nas readequações realizadas, procurou-se demonstrar as dificuldades, os achados, e as mudanças que foram necessárias durante o percurso metodológico desse estudo. Essas alterações no percurso da pesquisa se justificaram para que, de fato, se conseguisse atingir seu objetivo principal, podendo esse relato ser considerado como um amadurecimento da pesquisadora, que foi propiciado pelo manuseio dos documentos a serem pesquisados. Também, é possível relacionar as mudanças no percurso metodológico com o ineditismo do tema pesquisado, e com a inexistência de outros estudos que pudessem servir como parâmetros para esse tipo de análises.

Com isso, feitos esses esclarecimentos, acerca do percurso metodológico da pesquisa, bem como em relação às adequações necessárias para o prosseguimento do estudo, será realizada então, a descrição das etapas que o constituíram:

Etapa 1 - Coleta de documentos primários, a partir da consulta nas páginas oficiais do governo federal; da Câmara dos Deputados, das Prefeituras, especificamente nas Secretarias de Assistência Social e/ou dos Conselhos Municipais de Assistência Social, dos municípios do RS pesquisados;

No quadro 1, estão descritos os principais documentos primários pesquisados como fundamentação teórica e fornecimento de dados para a pesquisa:

**Quadro 1 – Documentos primários pesquisados**

| <b>Documentos primários pesquisados</b> |   |
|---|---|
| <b>1</b>                                | Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988)   |
| <b>2</b>                                | Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) (BRASIL, 1993)                                    |
| <b>3</b>                                | Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000)   |
| <b>4</b>                                | Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (BRASIL, 2004)                               |
| <b>5</b>                                | NOBSUAS 2005 (BRASIL, 2005)   |
| <b>6</b>                                | NOBSUAS 2012 (BRASIL, 2012)   |
| <b>7</b>                                | Lei de Acesso à Informação (LAI) (BRASIL, 2011)   |
| <b>8</b>                                | Leis municipais ou decretos que regulamentam a política de assistência social ou o SUAS;    |
| <b>9</b>                                | Leis municipais ou decretos que regulamentam os conselhos municipais de assistência social; |
| <b>10</b>                               | Leis municipais ou decretos que regulamentam a Lei de Acesso à Informação.                  |

**Fonte:** Construído pela autora com base em dados disponíveis em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em outubro de 2015, e páginas oficiais das Prefeituras dos municípios pesquisados.

Etapa 2 - Coleta de documentos secundários, a partir dos Serviços de Informação ao Cidadão (SIC), instituídos pela Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI) (BRASIL, 2011);

**Quadro 2 – Documentos secundários solicitados aos SICs das Prefeituras para a pesquisa**

| <b>Documentos solicitados aos SICs das Prefeituras</b> |   |
|--|---|
| <b>1</b>   | Planos Municipais de Assistência Social (PMAS) 2014 - 2017                            |
| <b>2</b>   | Resolução do Conselho Municipal de Assistência Social que aprovou o PMAS 2014 – 2017. |

**Fonte:** Páginas oficiais das Prefeituras dos municípios pesquisados. Acesso em outubro de 2015.

**Quadro 3 – Documentos secundários pesquisados**

| <b>Documento acessado via página MDSCNAS</b> |  |
|--|--|
| <b>1</b>                                     | Caderno de Avaliações e Recomendações(BRASILMDSCNAS, 2013) |

**Fonte:** Construído pela autora através de informação contida em: <[www.mds.gov.br/cnas](http://www.mds.gov.br/cnas)>. Acesso em dezembro de 2015.

Etapa 3 – Nessa etapa foi realizada a impressão e análise dos PMAS 2014-2017 dos municípios do RS selecionados para a pesquisa;

Etapa 4 – Realizada a impressão e leitura do Caderno de Avaliações e Recomendações MDSCNAS 2013;

Etapa 5 - Na última etapa foram coletados os dados por meio do “Instrumento para coleta de dados e análise documental” (Apêndice 1), bem como, realizada a análise e interpretação dos dados com base nas recomendações de Bardin (1979), que assenta implicitamente na crença de que a categorização não introduz desvios no material, mas que explicita índices invisíveis que estão em níveis brutos.

De forma geral, as pesquisas envolvem um universo de elementos, de forma que se torna geralmente inviável serem consideradas nas suas totalidades, justificando a utilização de uma parte dos elementos que compõem o universo.

Nesse estudo, dentre os 496 municípios do Estado do Rio Grande do Sul, foram pesquisados 05 municípios de portes populacionais e número de habitantes definidos na PNAS 2004 (BRASIL, MDS 2004), atualizados conforme dados do CENSO IBGE (BRASIL 2010). O intuito de conduzir a pesquisa para municípios de diferentes portes também foi identificar se a realidade do planejamento e da gestão, ou a ausência dele, apresenta estruturas similares em contextos sociais e de portes diferentes. O

quadro a seguir demonstra os municípios pesquisados, bem como a sua classificação conforme seu respectivo porte populacional.

**Quadro 4 – Classificação dos municípios do Rio Grande do Sul por porte populacional (CENSO IBGE BRASIL 2010).**

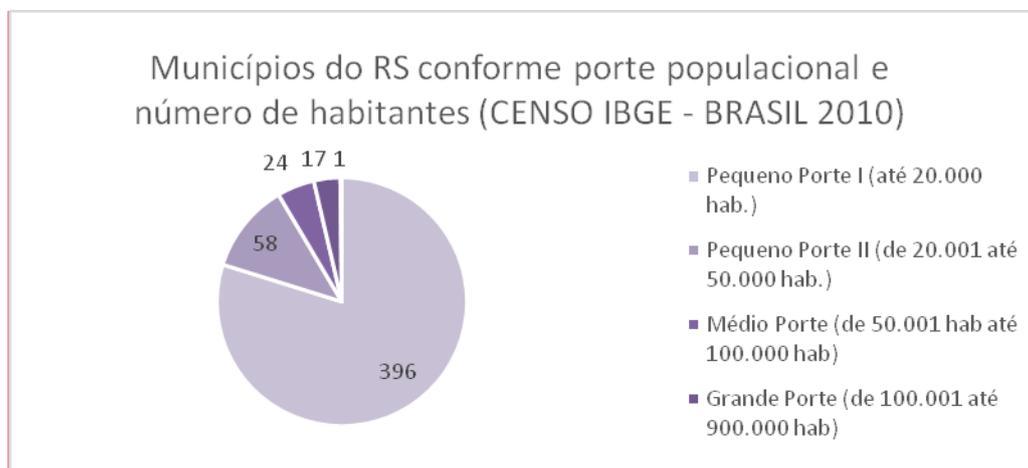
| <b>Municípios do Rio Grande do Sul segundo número de habitantes</b> |                         |                                   |                                     |                                |
|---|-------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------|
|   | <b>Porte municípios</b> | <b>Núm. Hab.dos municípios</b>    | <b>Total de municípios</b>          | <b>Municípios selecionados</b> |
| 1   | Pequeno Porte I         | Até 20.000 habitantes             | 396 municípios <sup>10</sup> 79,73% | Município I                    |
| 2   | Pequeno Porte II        | De 20.001 até 50.000 habitantes   | 58 municípios 11,69%                | Município II                   |
| 3   | Médio Porte             | De 50.001 até 100.000 habitantes  | 24 municípios 4,83%                 | Município III                  |
| 4   | Grande Porte            | De 100.001 até 900.000 habitantes | 17 municípios 3,42%                 | Município IV                   |
| 5   | Metrópole               | Acima de 900.000 habitantes       | 01 município 0,20%                  | Município V                    |
|   | <b>TOTAL</b>            |                                   | <b>496 municípios</b>               |                                |

**Fonte:** Construído pela autora através de informação contida em CENSO/IBGE 2010 (BRASIL, IBGE, 2010).

No gráfico 1, foi demonstrada a classificação dos 496 municípios do Estado do Rio Grande do Sul, conforme seus portes populacionais, em que é possível observar que a realidade do RS segue e mesma tendência do Brasil, que é a predominância de municípios de pequeno porte I, com populações até 20.000 habitantes. No RS, existem 396 municípios de pequeno porte I, sendo que dentre esses, torna-se relevante destacar que, 331 possuem até 10.000 habitantes, correspondendo a 66,73% do total de 496 município gaúchos. No Brasil, dentre seu universo de 5.565 municípios, existem 3.914 municípios de pequeno porte I, com população até 20.000 habitantes, e, dentre esses, 2.513 apresentam população de até 10.000 habitantes, correspondendo a 70,33% do universo de 5.565 municípios brasileiros.

<sup>10</sup> Destes 396 municípios de pequeno porte I, 331 tem até 10.000 habitantes, correspondendo a 66,73% do total de 496 municípios do RS. (IBGE 2010).

**Figura 1** – Gráfico: municípios do RS conforme porte populacional e número de habitantes (CENSO IBGE – BRASIL 2010)



**Fonte:** CENSO/IBGE 2010 (BRASIL, IBGE, 2010).

Em relação aos critérios de inclusão e exclusão, a partir da aproximação da pesquisadora com a temática do acesso à informação, passou a chamar a atenção da mesma, nas páginas eletrônicas das Prefeituras pesquisadas, um selo constante nas páginas oficiais de alguns municípios denominado “Boas Práticas de Transparência da Internet”. Esse prêmio é concedido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE RS), sendo possível observar que, vários municípios possuíam o selo da “1ª Edição de 2014”, concedidos aos agraciados naquele ano (RIO GRANDE DO SUL/TCE RS).

Nas figuras 1 e 2, foram demonstrados os selos concedidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE RS), aos municípios do RS que alcançaram a premiação “Boas Práticas de Transparência da Internet”, nos anos de 2014 e 2015.

**Figura 2**– Selos “Transparência na Internet 2014 e 2015”, fornecido pelo TCE (RS).



**Fonte:** Página oficial do TCE (RS). In: < <http://www1.tce.rs.gov.br/>>. Acesso em out. de 2015.

O “Prêmio Boas Práticas de Transparência na Internet” concedido pelo TCE RS, é regulamentado pela Instrução Normativa N° 09/2015 (RIO GRANDE DO SUL, 2015), que regulamentou a Resolução TCE RS N° 1.014, de 21 de maio de 2014 (RIO GRANDE DO SUL, 2014). O prêmio também se fundamenta nos preceitos da Lei Federal nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação (LAI) (BRASIL 2011) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000). O prêmio é concedido anualmente, desde 2014, aos Poderes Executivos e Legislativos municipais do Estado do Rio Grande do Sul, divididos em categorias: Poderes Executivos com menos de 10.000 habitantes e com mais de 10.000 habitantes; e Poderes Legislativos com menos de 10.000 habitantes e com mais de 10.000 habitantes.

A premiação fundamenta-se na avaliação das páginas oficiais das Prefeituras do RS, na rede mundial de computadores, de acordo com a metodologia própria da pesquisa, cabendo a avaliação ao Corpo Técnico do TCE RS. A partir do reconhecimento pelo TCE RS, o município pode veicular o selo do prêmio em sua página oficial, sendo relevante registrar que, o prêmio pode ser revogado a qualquer tempo por descumprimento dos requisitos previstos para sua concessão.

Dessa forma, a pesquisadora acessou a lista das Prefeituras agraciadas com o prêmio no ano de 2015, em que pôde ser visualizado o nome de 76 municípios do RS, sendo 28 com população até 10.000 habitantes e 48 com população acima de 10.000 habitantes. A partir dessa lista, foram selecionados aleatoriamente, cinco municípios de cada porte, priorizando a escolha entre os 48 municípios com população acima de 10.000 habitantes, mas não deixando de contemplar ao menos um município com população inferior a 10.000 habitantes. Relevante destacar que, a LAI (BRASIL, 2011) não os obriga a publicização mais ampliada de dados<sup>11</sup>, mesmo assim foi importante contar com a participação de um município com população inferior a 10.000 habitantes na amostragem da pesquisa. Foi agregada somente uma metrópole à pesquisa, pois o Estado do RS possui apenas uma cidade com esse porte, no caso, a sua capital.

Nesse contexto, o quadro 5 demonstra que a amostragem inicial da pesquisa agregou 21 municípios do RS, registrando a data do envio das solicitações de

---

<sup>11</sup>§ 4º do artigo 8º da LAI desobriga os municípios com população até 10.000 (dez mil) habitantes da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL 2000). (BRASIL, 2011).

informações aos SICs, bem como a data de resposta para os municípios que responderam e a inexistência de retorno das informações da maioria dos municípios.

**Quadro 5 – Municípios definidos para pesquisa na fase exploratória inicial da pesquisa.**

|                         | <b>Municípios</b>   | <b>Número de habitantes (IBGE 2010)</b> | <b>Data de envio solicitação ao SIC</b> | <b>Data recebimento da documentação</b>  |
|-------------------------|---------------------|---|---|--|
| <b>Pequeno Porte I</b>  |                     |   |   |  |
| 1                       | Arvorezinha         | 10.225                                  | 17.10.2015                              | Documento não recebido no prazo legal. Sem justificativa.  |
| 2                       | Cacequi             | 13.676                                  | 17.10.2015                              | Documento não recebido no prazo legal. Sem justificativa.  |
| 3                       | Feliz               | 12.359                                  | 17.10.2015                              | Documento não recebido no prazo legal. Sem justificativa.  |
| 4                       | São Domingos do Sul | 2.926                                   | 17.10.2015                              | Documento recebido em 03.11.2015. Prazo de recebimento: 16 dias.   |
| 5                       | Tapejara            | 10.448                                  | 17.10.2015                              | Documento não recebido no prazo legal. Sem justificativa.  |
| <b>Pequeno Porte II</b> |                     |   |   |  |
| 6                       | Três Coroas         | 23.848                                  | 17.10.2015                              | Documento recebido em 23.10.2015. Prazo de recebimento: 05 dias  |
| 7                       | Canela              | 39.229                                  | 17.10.2015                              | Documento não recebido no prazo legal. Sem justificativa.  |
| 8                       | Carlos Barbosa      | 25.192                                  | 17.10.2015                              | Documento recebido em 20.10.2015. Prazo de recebimento: 02 dias  |
| 9                       | Garibaldi           | 30.689                                  | 17.10.2015                              | Documento não recebido no prazo legal. Sem justificativa.  |
| 10                      | Guaporé             | 22.814                                  | 17.10.2015                              | Documento não recebido no prazo legal. Sem justificativa.  |
| <b>Médio Porte</b>      |                     |   |   |  |
| 11                      | Farroupilha         | 63.635                                  | 17.10.2015                              | Documento recebido em 23.10.2015. Prazo de recebimento: 05 dias  |
| 12                      | Santa Rosa          | 68.587                                  | 17.10.2015                              | Documento não recebido no prazo legal. Sem justificativa.  |
| 13                      | Santiago            | 49.071                                  | 17.10.2015                              | Documento não recebido no prazo legal. Sem justificativa.  |
| 14                      | São Borja           | 61.671                                  | 17.10.2015                              | Documento não recebido no prazo legal. Sem justificativa.  |
| 15                      | Venâncio Aires      | 65.946                                  | 17.10.2015                              | Documento recebido em 06.11.2015. Prazo de recebimento: 19 dias  |
| <b>Grande Porte</b>     |                     |   |   |  |
| 16                      | Canoas              | 323.827                                 | 17.10.2015                              | Documento não recebido no prazo legal. Sem justificativa.  |
| 17                      | Caxias do Sul       | 435.564                                 | 17.10.2015                              | Documento recebido em 21.10.2015. Prazo de recebimento: 03 dias  |
| 18                      | Novo Hamburgo       | 238.940                                 | 17.10.2015                              | Documento não recebido no prazo legal. Sem justificativa.  |
| 19                      | Passo Fundo         | 184.826                                 | 17.10.2015                              | Documento recebido em 28.10.2015. Prazo de recebimento: 10 dias  |
| 20                      | Santa Maria         | 261.031                                 | 17.10.2015                              | Documento não recebido no prazo legal. Sem justificativa.  |
| <b>Metrópole</b>        |                     |   |   |  |
| 21                      | Porto Alegre        | 1.409.351                               | 17.10.2015                              | Documento não recebido no prazo legal. Sem justificativa. (Somente a Resolução CMAS, o PMAS 2014-2017 está no <i>site</i> ). |

**Fonte:** Construído pela autora em 2015, com base em dados do IBGE (2010), data do envio das solicitações aos SICs, bem como das datas de respostas dos municípios que responderam e as inexistências de retorno.

É relevante registrar que, conforme artigo 11 da LAI (BRASIL, 2011), o órgão que recebe a solicitação de informação deve prestar informações no prazo de até vinte dias, podendo o prazo para a resposta, ser prorrogado por mais dez dias, mediante justificativa do órgão, cientificado pelo requerente. As solicitações de documentos foram enviadas aos SICs dos municípios acima nominados, em 17 de outubro de 2015 – sábado. Dessa forma, a contagem do prazo de vinte dias para a resposta, teve como termo inicial definido pela pesquisadora a data de 19 de outubro de 2015 – segunda-feira, primeiro dia útil subsequente, e se expirou em 07 de novembro de 2015 – sábado, tendo sido considerado como prazo final, o dia 09 de novembro – segunda-feira, também considerando o primeiro dia útil subsequente.

Como a LAI (BRASIL, 2011), não define norma especial para a contagem do termo inicial ou final de seus prazos, o parâmetro observado pela pesquisadora foram as regras vigentes para a contagem de prazos processuais vigentes no Código de Processo Civil Brasileiro (CPC)<sup>12</sup> (BRASIL, 1973). Todo prazo, de forma geral, é contado de forma contínua, ou seja, não sofre interferência em seu percurso pela ocorrência, de feriado ou dia não útil, devendo o início e o fim de sua contagem sempre acontecer em dias úteis. Também, o município que não tivesse enviado a documentação no prazo legal inicialmente definido, qual seja 09 de novembro de 2015, poderia ter justificado o não envio das informações neste prazo, e ter solicitado a prorrogação definida legalmente por dez dias, encerrando-se, então, o prazo para envio das informações em 19 de novembro de 2015, o que não ocorreu em nenhum caso.

Com base na análise das informações sistematizadas no quadro 5, foi possível constatar: dos 21 municípios selecionadas para a fase exploratória inicial da pesquisa, 13 municípios (61,90%) não responderam às solicitações de informações requeridas aos seus SICs, e conseqüentemente, não disponibilizaram as informações sobre a Política de Assistência Social conforme pedido formulado pela pesquisadora. Também, desses 21 municípios, 07 (33,33%) remeteram as informações solicitadas pela

---

<sup>12</sup>Art. 184. Salvo disposição em contrário, computar-se-ão os prazos, excluindo o dia do começo e incluindo o do vencimento. (Redação dada pela Lei nº 5.925, de 1º.10.1973) § 1º Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil se o vencimento cair em feriado ou em dia em que: I - for determinado o fechamento do fórum; II - o expediente forense for encerrado antes da hora normal. § 2º Os prazos somente começam a correr do primeiro dia útil após a intimação (art. 240 e parágrafo único). (Redação dada pela Lei nº 8.079, de 13.9.1990). (BRASIL, 1973).

pesquisadora aos seus SICs. Quanto à metrópole de Porto Alegre, destaca-se que o cumprimento da publicização das informações sobre a Política de Assistência Social, foi parcial, visto que seu PMAS 2014 – 2017, encontra-se disponível na página oficial da FASC, mas a resolução que o aprovou foi solicitada via SIC, mas não foi remetida à pesquisadora.

Dessa forma, embora a cultura da publicização dos dados públicos já seja uma providência em efetiva implantação no Brasil, quando relacionada à disponibilização das informações sobre a Política de Assistência Social, esta realidade não demonstra-se real, necessitando de fortalecimento e talvez a superação de culturas ainda arraigadas nessa política, como a falta de publicidade de seus programas e serviços, que pode estar associada ao baixo nível de profissionalização da mesma e também à escassez de recursos humanos que possam estar cumprido essa demanda nos diversos contextos cotidianos da assistência social no Brasil.

Quanto ao critério de exclusão, cumprindo com a metodologia adotada para o critério de inclusão, após serem identificados os 05 municípios que foram selecionados efetivamente para a pesquisa, por terem remetido as informações sobre a Política de Assistência Social, remetidas aos SICs, em menor prazo, os municípios restantes foram desconsiderados para fins do objeto específicos desse estudo.

### **2.2.1 Pressupostos éticos e divulgação dos resultados**

Os pressupostos éticos desta pesquisa estão assegurados por meio da avaliação e aprovação do projeto de pesquisa pela Comissão Científica da Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), por meio do Sistema de Pesquisa (SIPESQ). O documento que registra a aprovação consta no Anexo 1. Não foi necessária a submissão do projeto ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da PUCRS, por se tratar de uma pesquisa documental, que não envolveu a pesquisa com seres humanos, conforme recomenda a Resolução do Conselho Nacional de Saúde (CNS) nº 466, 12 de dezembro de 2012<sup>13</sup>. (BRASIL, 2012)

A divulgação dos resultados da pesquisa acontecerá nos espaços institucionais, conforme segue:

---

<sup>13</sup>A resolução do CNS nº 196, de 10 de outubro de 1996 revogou a resolução do CNS nº 466, de 12 de dezembro de 2012. Ambos documentos tratam das diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos.

- a) Apresentação dos resultados para a Banca Avaliadora do PPGSS da PUCRS;
- b) Disponibilização da dissertação no banco de teses e dissertações da Biblioteca virtual da PUC RS;
- c) Envio do relatório da pesquisa para os 05 municípios do RS pesquisados, mais especificamente aos órgãos gestores da Política de Assistência Social e aos Conselhos Municipais de Assistência Social;
- d) Envio do relatório de pesquisa para o órgão gestor estadual da Política de Assistência Social do Estado do Rio Grande do Sul: Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS): Departamento de Assistência Social (DAS);
- e) Envio do relatório de pesquisa para o Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) do RS;
- f) Apresentação dos dados da pesquisa em seminários, palestras, congressos, em nível estadual e federal; e
- g) Publicação dos dados das pesquisas por meios de artigos científicos em periódicos, revistas e outras publicações afetas à área do estudo.

### **3 O PROCESSO SOCIAL DE PARTICIPAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL E NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Não há como se refletir sobre participação social e sua relação com a realidade contemporânea da sociedade, se não considerarmos os seus períodos históricos e os contextos sociais, econômicos e culturais em que ela pretenda se efetivar. Para se abordar o processo de participação social, de fundamental importância para a democratização da vida em sociedade, é necessário considerá-la à luz da totalidade, contemplando as condições históricas e os contextos econômicos e culturais nos quais ela se engendra ou por eles se vê limitada. No caso brasileiro, longos períodos de colonialismo, escravismo e ditadura limitaram espaços para que o processo pedagógico de participação fosse introjetado como elemento essencial da vida coletiva, sua recuperação e a visibilidade a esse processo são, portanto, estratégias essenciais para o desenvolvimento de processos radicalmente democráticos. Nessa dissertação, a participação está relacionada àquela que vislumbra estratégias e formas coletivas de convivência e atuação dos indivíduos enquanto seres sociais inseridos em uma sociedade. Nessa perspectiva, não há como pensar a participação social sem relacioná-la imediatamente com a emancipação humana, para além da emancipação política, aquela entendida como uma nova forma de sociabilidade humana, e, tendo como uma de suas características fundamentais o domínio dos homens sobre o processo histórico e sua autoconstrução.

Concebe-se a emancipação humana, enquanto processo garantidor das necessidades dos indivíduos, sejam elas materiais ou espirituais, e necessárias à sua sobrevivência, e não aquelas imperativas do sistema capitalista, que acabam por influenciar o cotidiano dos homens e das mulheres, enquanto seres sociais. Quanto à emancipação política, pode se considerá-la como “[...]uma dimensão da existência atual, resultado – ainda em curso – do processo histórico”. (TONET, 2005 p. 127)

A partir dessa perspectiva, a participação social a ser vislumbrada em um regime democrático, seria aquela em que os (as) cidadão(as) estivessem com suas necessidades básicas atendidas, podendo então, discutir e intervir de forma consciente na gestão das políticas públicas, enquanto membro integrante da vida cotidiana de uma sociedade. Contudo, essa participação social ideal pode demonstrar uma difícil consolidação em uma sociedade capitalista, onde os valores da população possam

estar afetados por uma lógica em que, o consumo exacerbado dos bens materiais são imperativos às demais necessidades subjetivas do ser humano; em que os espaços participativos estão esvaziados pela carência de uma cultura de coletividade; ou que, seus(suas) membros(as) possam estar flexibilizando suas intervenções na gestão pública, em favor de interesses privados e não os da coletividade geral.

Na realidade contemporânea brasileira, a participação social ainda sofre uma grande limitação, ou carece da intervenção de grande parte da população, que não ocupa os espaços participativos já instituídos constitucionalmente. Prevalece uma cultura da não participação, e transferência das suas responsabilidades políticas e sociais para representantes eleitos, a partir do fundamento da democracia representativa, também vigente no país. Essa cultura de baixa participação social, também advém dos reflexos da gestão ditatorial pela qual o Brasil esteve imerso, anteriormente à promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

E como remontam os fatos históricos, não houve cenário para um devido processo de transição, em direção à um novo período pautado pela garantia dos direitos constitucionais, permanecendo vigente uma cultura política autoritária, conservadora, patrimonialista e assistencialista.

A história do sistema político brasileiro foi marcada, até a última década do século XX, por movimentos ora de expansão ora de limitação dos direitos políticos, sobretudo no que diz respeito à participação popular por meio de instrumentos legalmente constituídos. Esta trajetória inconstante resultou do padrão excludente de participação excludente nos séculos anteriores. Até o início do século XX, a participação ficou restrita às elites econômicas, notadamente de São Paulo e de Minas Gerais, que respondiam politicamente às pressões internacionais dos países liberais no sentido de manterem um poder político excludente, baseado em uma concepção oligárquica de política em uma sociedade de práticas políticas e sociais latifundiárias. Neste contexto de diferenciação de poderes, os setores sociais excluídos lutavam por seus direitos através de movimentos reivindicatórios por políticas públicas e por inclusão política. (SILVA, 2010 P.24)

No atual cenário político do Brasil, vislumbra-se um momento de retrocessos, do retorno e prevalência de práticas e conceitos conservadores, da flexibilização e ou extinção de direitos sociais, trabalhistas e outros já instituídos, além de uma visível fragilidade na interação governamental entre os Poderes Executivo e Legislativo, que por vezes tem sofrido a interferência do Poder Judiciário. Essa dinâmica pode se demonstrar extremamente prejudicial à democracia brasileira, em contraponto ao

grande avanço que significou a Constituição Brasileira (BRASIL, 1988), enquanto o principal marco no fortalecimento e reordenamento do Estado Democrático Brasileiro.

A constituição de 1988 consagrou direitos políticos essenciais, abriu caminho para se repensar direitos civis e, sobretudo, ampliou o leque dos direitos sociais no país. Com todas as desigualdades e assimetrias, creio que se pode dizer que no pós-1988 tivemos formalmente a institucionalização da cidadania moderna no Brasil. Entretanto, se observarmos o processo de luta contra a ditadura, de crise da ditadura e de transição democrática no Brasil, teremos a clara percepção dessa capacidade das franjas mais ativas das classes dominantes de encontrar meios de excluir a massa do povo de processos decisórios. Tivemos um processo de socialização da política, mas nem de longe um processo de socialização do poder político. Isso tem relação com o que eu chamo de linhas de continuidade na nossa história. (NETTO, 2015 entrevista Revista Brasil de Fato).

Nesse contexto, a participação social brasileira passou a buscar a implementação e fortalecimento dos espaços participativos inaugurados pela Constituição, mas que, mesmo com o reordenamento constitucional das políticas públicas, passou a conviver em um ambiente político e institucional de avanço do ideário neoliberal instalado no país a partir de 1990. Houve no início, a visível concorrência entre dois projetos políticos distintos. Um dos projetos era de natureza democratizante, de ampliação da democracia, com perspectiva de inclusão dos(as) cidadãos(ãs) em espaços de compartilhamento de decisões políticas. O outro projeto defendia a proposta de reformulação do Estado, de viés neoliberal, e tinha como objetivo claro, repensar suas atribuições e transferir suas responsabilidades públicas para o mercado e para a sociedade civil, que, dentre outras situações articulou a privatização de serviços públicos, a redução do porte e papel do Estado, corte nos investimentos sociais, desregulamentação econômica e comercial, etc.

Na visão de Dagnino (2002), a convivência dessas duas propostas configurou uma *confluência perversa*, em que, ambos os projetos fomentavam a necessidade de uma sociedade civil ativa e propositiva, mas o projeto democratizante estimulava o fortalecimento da participação social em arranjos públicos de tomadas de decisão, enquanto o projeto neoliberal tratava de atribuir novas competências à sociedade civil, por meio de transferência de atribuições até então estatais.

No reflexo dessa perspectiva, a efetivação da democracia em curso no Brasil, poderá se efetivar e se fortalecer principalmente por meio do aprimoramento do controle social e pelo fortalecimento da participação da sociedade civil na gestão e na fiscalização das políticas públicas, estratégias essas reconhecidas efetivamente pela

Constituição Federal Brasileira (BRASIL, 1988). Os espaços participativos instituídos pela Carta Magna, são importantes espaços de tomada de decisões e de resistência às práticas autoritárias tradicionais vigentes no cenário público brasileiro até então. A superação de práticas escravocratas e discriminatórias, advindas desde a colonização brasileira, reforçadas por práticas assistencialistas e patrimonialistas vivenciadas pelo Brasil desde então, tem sido vislumbrada na perspectiva de uma mudança de concepção em relação ao conceito de cidadania, esta entendida como

[...] a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado. Sublinho a expressão historicamente porque me parece fundamental ressaltar o fato de soberania popular, democracia e cidadania (três expressões para, em última instância, dizer a mesma coisa) devem sempre ser pensadas como processos eminentemente históricos, como conceitos e realidades aos quais a história atribui permanentemente novas e mais ricas determinações. 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, p. 146)

Dessa forma, desde o início das primeiras iniciativas de implementação da participação social no Brasil até os dias de hoje, é de fácil percepção no cotidiano da sociedade brasileira, principalmente no âmbito das políticas públicas, a dificuldade de efetivação das práticas participativas legitimadas a partir da promulgação da Constituição Brasileira (BRASIL, 1988). Tais dificuldades podem estar relacionadas com a dificuldade da população em enxergar-se protagonista de suas atividades, enquanto sujeito social, face à sua história pregressa de escravismo, colonialismo, e mais recentemente, advindo de um longo processo de vivências e violações de direitos quando da vigência da ditadura civil e militar no Brasil.

Diante disso, o reforço da estagnação social da população brasileira, pode ter sido potencializada por esse período, sendo relevante destacar que, a transição entre o regime ditatorial e o início vigência da Constituição Cidadã não foi devidamente satisfatório. Tal afirmação pode se justificar pelo fato de que, a anistia concedida aos brasileiros (as) que sofreram violações nesse período, pela Lei Federal nº 6.683, de 28 de agosto de 1979 (BRASIL, 1979), até hoje padece em efetivar as reparações previstas na legislação. Essa inércia legal, em relação à reparação a tais violações, pode fazer remanescer sequelas na identidade da população, que passa a não se

vislumbrar como cidadão e cidadã destinatários (as) de direitos e deveres constitucionalmente previstos. Nesse contexto, conseqüentemente, a violação desses direitos, em um Estado Democrático de Direito, acaba por fragilizar o espaço público, onde seria o *locus* fértil para a efetivação da participação social. A evidência de que o fortalecimento da democracia no Brasil, somente se efetivará mediante a institucionalização de inovadores mecanismos participativos, capazes de ampliar a participação social da população, de fato e de direito, já não é mais uma incógnita, ou seja, torna-se uma realidade no contexto atual.

Mas, a realidade do cenário político brasileiro, impregnado de resquícios da época do paternalismo, coronelismo e mais recentemente da época da ditadura civil e militar, para além da viabilização de tais mecanismos, a cada dia tem se demonstrado a necessidade de fortalecimento e maior envolvimento dos movimentos sociais e da sociedade civil brasileira. O maior envolvimento desses atores poderá estabelecer o desenvolvimento ou redirecionamento do que denomina-se de *cultura política*<sup>14</sup>, e *cultura pública*<sup>15</sup>, essas capazes de redirecionar os princípios e objetivos da democracia no país.

O retorno da democracia no Brasil, surgiu permeado, também, pelas dificuldades de fortalecimento da participação social direta da população, e ainda reforçando as formas tradicionais, e indiretas, de participação, tais como: o voto, as eleições, os partidos políticos, etc. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), uma nova perspectiva de participação social emerge, com a regulamentação de inovadores canais de participação como: conselhos de políticas públicas e de direitos, orçamentos participativos, conferências públicas, fóruns, mecanismos virtuais, etc. mas que, mesmo amplamente institucionalizados, têm demonstrado dificuldades de efetivação

---

<sup>14</sup>Cultura Política: Conjunto de atitudes, normas, crenças, mais ou menos largamente partilhadas pelos membros de uma determinada unidade social e tendo como objeto fenômenos políticos. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2000).

<sup>15</sup> Implica o enfrentamento do autoritarismo social e da “cultura privatista” de apropriação do público pelo privado. Remete à construção de mediações sociopolíticas dos interesses dos sujeitos sociais a serem reconhecidos, representados e negociados na cena visível da esfera pública. Significa superar a “cultura do assistencial” que infantiliza, tutela e torna vulneráveis os segmentos pobres da classe trabalhadora, impedindo-os de se constituir como sujeitos portadores de direitos legítimos. (RAICHELIS, 1998 p. 43)

[...] se a norma legal possibilitou a expansão das formas e dos espaços participativos por todo o território nacional, suas potencialidades inclusivas ainda constituem uma promessa, dependente de um conjunto de variáveis que as torne uma prática real. (FARIA, 2010, p. 75).

Nesse contexto, a participação social no Brasil vem redesenhando a sua permanência no espaço público, principalmente desde o seu reconhecimento constitucional, mas sempre envolvida por resistências e dificuldades, advindas, principalmente, pelo fato de que, a disponibilização dessas novas possibilidades participativas, surgem concomitantemente, com mudanças profundas no cenário político e econômico brasileiro, que passam a evidenciar propostas inovadoras no cenário social do país. Essas mudanças têm gerado um grande processo de oposição, por parte daqueles a quem o modelo anterior contemplava, e ao mesmo tempo, uma maior aceitação por parte da maioria da população em situação de maior vulnerabilidade social e econômica.

Dessa forma, essas novas perspectivas de participação social, disponibilizadas para essa maioria da população, advinda de cenários de grandes desigualdades sociais, podem resultar em maiores possibilidades de efetivação de sua cidadania, vislumbrada aqui na ótica da emancipação, além de política, mas humana.

### 3.1 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL ADVINDA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

As inúmeras expressões da *questão social* na sociedade brasileira são advindas de períodos muito anteriores à promulgação da Constituição Federal (BRASIL 1988), a qual veio redefinir o papel do Estado, instituindo a participação social, como principal instrumento que se propõe a reconhecer e fortalecer o papel da sociedade civil, enquanto protagonista de uma gestão pública participativa e compartilhada, a se constituir a partir de então. No contexto atual, torna-se quase impossível discutir estratégias de enfrentamento das desigualdades sociais brasileiras, sem imediatamente associá-las ao fortalecimento da participação social que, embora instituída legalmente desde a promulgação da Constituição Cidadã, enfrenta grandes dificuldades de efetivamente exercer o papel a que se propõe.

É de extrema relevância registrar que, o Brasil é um Estado Democrático de Direito organizado a partir de um sistema econômico capitalista marcado na contemporaneidade por políticas de recorte neoliberal que se contrapõem ao

fortalecimento da participação social na gestão das políticas públicas, em especial as sociais, bem como ao fortalecimento de um estado social.

O capitalismo é estruturalmente antiético à democracia não somente pela razão óbvia de que nunca houve uma sociedade capitalista em que a riqueza não tivesse acesso privilegiado ao poder, mas também, e principalmente, porque a condição insuperável de existência do capitalismo é o fato de a mais básica das condições de vida, as exigências mais básicas de reprodução, ter de se submeter aos ditames da acumulação de capital e às “leis” do mercado. Isso quer dizer que o capitalismo coloca necessariamente mais e mais esferas da vida fora do alcance da responsabilidade democrática. (WOOD, 2002, p. 08).

Não é por acaso, que no contexto atual da sociedade brasileira retomam-se as discussões, em vários espaços governamentais e da sociedade civil, acerca do necessário fortalecimento da participação social, para que de fato se efetive a democracia instituída a partir da promulgação da Constituição Federal Brasileira (BRASIL, 1988). A participação social surge no documento constitucional, com o objetivo principal de dar espaço e voz à sociedade civil organizada na gestão pública do País, buscando efetivar assim, o Estado Democrático de Direito Social.

A retomada da democracia no Brasil foi, com certeza, o grande acontecimento brasileiro do século XX, mas com grandes desafios a serem transpostos para, de fato, conseguir superar concepções autoritárias advindas do regime militar, anteriormente vigente, e fomentar as condições estruturais necessárias para concretamente atingir esta grande mudança de concepção, que é a efetivação e o fortalecimento das políticas públicas, prioritariamente as sociais. Nesse sentido, a baixa participação social pode se apresentar como uma importante consequência, em face da prevalência das inúmeras expressões da *questão social* “[...] à medida que as próprias contradições sociais desafiam o homem como ser criador e este toma consciência da sua realidade social e assume posições de desafio e enfrentamento” (SOUZA, 1993 p. 82)

No contexto atual, de consideráveis dimensões de precarização do trabalho no modelo de “*neodesenvolvimentismo*” instalado no Brasil, e entendendo-se este, como o novo modelo capitalista surgido no País a partir do ano 2000, pode-se considerar a reduzida participação social, como possível resultado de duas importantes manifestações na nova temporalidade histórica do capital que se moldam desde os trinta anos perversos deste sistema (1980 a 2010).

[...] a constituição de uma nova forma de produção do capital *maquinofatura*, e o desenvolvimento da *crise estrutural de valorização do valor*, principalmente manifestada através da financeirização da riqueza capitalista e prevalência do capital financeiro na dinâmica da acumulação”. (ALVES, 2014, p. 12, grifos do autor).

Considerando que, a precarização do trabalho é um marco fundante do modo de produção capitalista, no contexto da atualidade do século XXI, constata-se a materialização desta precarização, principalmente, através da *precarização estrutural do trabalho*, que não se reduz exclusivamente a *precariedade salarial*, incorporando novos elementos como a *precarização existencial* e a *precarização do homem-que-trabalha*.

A precarização estrutural do trabalho ou a precarização do trabalho no século XXI, caracteriza-se, num primeiro momento, pela constituição da nova precariedade salarial baseada na lógica do trabalho flexível, que alterou, não apenas as condições de regulação do estatuto salarial (contratação salarial precária, remuneração e jornadas de trabalho flexíveis); mas também a organização do trabalho (gestão toyotista) e a base técnica da produção capitalista (novas tecnologias organizacionais). A nova precariedade salarial produz impactos categóricos no metabolismo social do trabalho. (ALVES, 2014, p.18).

Surgem assim, inovadoras formas de precarização do trabalho, que ultrapassam as fronteiras da *precariedade salarial*. O trabalhador passa a ser colaborador, e dessa forma o mesmo sujeito que colabora, se frustra e adocece, com o aumento da manipulação. (ALVES, 2014 p. 26).

Entretanto, a nova precariedade salarial, que reduz a capacidade aquisitiva das massas assalariadas, inverte sujeitos-que-colaboram em sujeitos-que-se-frustram. A colaboração torna-se mero simulacro do consentimento espúrio, mediada por um dos afetos regressivos da alma humana: o medo (ALVES, 2014, p. 26).

Nessa seara, a *precarização existencial* pode ser entendida

[...] em decorrência da transgressão do fluxo vital, reduzido a fluxo de produção de mercadorias (modo de vida *just in time*), aumenta-se no plano de vida cotidiana, o risco e a periculosidade como traços da condição de proletariedade moderna. (ALVES, 2014, p.27, grifo do autor).

E a *precarização do homem-que trabalha* “[...]O novo patamar de estranhamento social caracteriza-se por uma intensa carga de pressão psíquica, que contribui efetivamente para o adoecimento laboral”. (ALVES, 2014 p. 27).

Dessa forma o trabalhador fica submetido a um processo de trabalho, muitas vezes, em situação de sobrecarga, que além de lhe extrair sua energia física e intelectual, ainda dificulta a configuração de uma identidade de trabalhador em si. Essa situação dificulta a consolidação de uma consciência coletiva, de luta de classes, que, conseqüentemente pode remeter o trabalho à um processo de estagnação, do qual, dificilmente, emergirá o desejo de participar de ações da vida coletiva, espaços estes, em que estariam localizados os mecanismos participativos das políticas públicas, prioritariamente as sociais.

A participação social passa a se tornar condição estratégica para uma gestão democrática, não sendo possível pensar-se o fortalecimento da mesma, sem a clareza do modelo econômico ao qual o Brasil está submetido, principalmente, desde o início dos anos 90. Um sistema capitalista, de onde emergem práticas neoliberais, totalmente contraditórias às propostas de gestões participativas e de fortalecimento do papel do Estado, bem como da respectiva garantia de direitos e oferta de políticas públicas. Segundo Souza (1993) a participação surge como fenômeno capaz de estimular e suscitar a atenção e a ação das camadas populares na consecução das políticas. É processo social, que existe independentemente da interferência provocada por um ou outro agente externo. Na visão da autora a participação pode ser definida como processo educativo:

O processo que se expressa através da conscientização contínua e crescente da população ante a sua realidade social concreta. Como tal é um processo que se desenvolve a partir do confronto de interesses presentes a esta realidade e cujo objetivo é a sua ampliação enquanto processo social (SOUZA, 1993 p.84).

Neste ambiente contraditório para o fortalecimento da participação social e do Estado Democrático de Direito, em um contexto capitalista e neoliberal, é que emergem e se reafirmam as inúmeras expressões da *questão social*, já instaladas no Brasil, de onde as estratégias para respondê-las têm sido tensionadas por planos de governo distintos desde o final dos anos 80, no que se referem à implementação de políticas públicas.

[...] As estratégias para responder à **questão social** têm sido tensionadas por projetos políticos-institucionais distintos, que presidem a estruturação legal e a implementação das políticas sociais públicas desde o final dos anos 80, e que convivem em luta no seu interior. O primeiro projeto, que norteia os princípios da seguridade social na Carta Constitucional de 1988, aposta no avanço da

democracia, fundada na participação e no controle popular; na universalização dos direitos e, em consequência, da cobertura e do atendimento das políticas sociais [...]. Esse primeiro projeto é tensionado por outra proposta político-institucional de resposta à *questão social*, de inspiração neoliberal, parte das políticas de ajuste recomendadas pelos organismos internacionais [...]. Essa regulamentação ratifica a subordinação dos direitos sociais à lógica orçamentária, a política social à política econômica e subverte o preceito constitucional”. (IAMAMOTO, 2010, p.195-197, grifo nosso).

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) é o marco legal que introduz a democracia no Brasil, principalmente a partir da ampliação das possibilidades de criação de canais institucionais de participação social, e de inúmeros mecanismos participativos, que viabilizam a participação da sociedade civil na gestão e no controle social das políticas públicas, com ênfase para as sociais, tanto em âmbito Municipal, Estadual, do Distrito Federal e União. É relevante registrar que, no texto constitucional não é possível identificar efetivamente todas as inúmeras possibilidades de canais participativos<sup>16</sup>, sendo que a forma de legitimar a participação se deu a partir do registro dos termos como “participação social, popular ou da sociedade civil” nos artigos constitucionais, que posteriormente foram regulamentados.

Nesse contexto, as políticas públicas sociais previstas no artigo 6º<sup>17</sup> da Constituição Federal (BRASIL, 1988), foram regulamentadas em momento posterior por meio de legislações complementares, as quais podem configurar como exemplos as normas regulatórias das públicas de saúde, educação, assistência social, segurança alimentar e nutricional, respectivamente, – Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (BRASIL, 1990) e Lei Federal nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990 (BRASIL, 1990) - Sistema Único de Saúde (SUS), Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996) - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 (BRASIL, 1993) - Lei Orgânica da

<sup>16</sup>Conforme o IPEA, a Constituição de 1988 (CF/1988), por meio de diversos artigos, definiu a participação social como necessária em algumas políticas específicas, e abriu espaço para a reivindicação da partilha de poder nas mais diferentes áreas. Ao menos trinta artigos do texto constitucional expressaram preceitos que incentivaram experiências de gestão pública participativa. No que se refere à arquitetura da participação, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) traçou princípios e diretrizes, tais como, a cidadania como fundamento do Estado democrático (Artigos 1º, 5º, 8º, 15 e 17), os deveres sociais em questões coletivas (Artigos 205, 216, 225, 227 e 230) e o exercício da soberania popular (Artigos 14, 27, 29, 58 e 61), e também tratou da participação social como forma de gestão pública (Artigos 10, 18, 37, 74, 173, 187 e 231). Na institucionalização de mecanismos de participação nas políticas públicas, impulsionada pela CF/1988, destaca-se como elemento da arquitetura da participação a descentralização administrativa com gestão participativa, em particular na seguridade social (Artigo 194), na saúde (Artigo 198), na assistência social (Artigo 203) e na educação (Artigo 206). (BRASIL, IPEA 2013).

<sup>17</sup>Capítulo II – Dos Direitos Sociais: Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Assistência Social (LOAS) e Lei Federal nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 (BRASIL, 2006) - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

A Constituição Brasileira de 1988 (BRASIL, 1988) foi imprescindível para a criação de inovadores espaços de participação.

A Constituição Brasileira de 1988 teve um papel decisivo na formação desses espaços de participação. Em seu artigo 14, assegura o direito ao referendo, plebiscito e proposições de projetos de lei de iniciativa popular. Antes logo no início, no parágrafo único do seu art. 1º, a constituição afirma que não há poder do Estado que não emane do povo, seu titular. Isso serve de alicerce para a determinação no art. 5º, inciso LXXII, de que todo o cidadão é parte legítima para propor ação popular. Além disso, o art. 220 garante liberdade de reunião e associação, assinala o direito à expressão sob qualquer forma, processo ou veículo. A Constituição determina ainda, que a lei orgânica dos municípios atenda a preceitos como o da cooperação de associações representativas nas atividades de planejamento municipal (art. 29, incisos XII e XIII). No art. 194, a Constituição determina a participação dos “trabalhadores” e “aposentados” como condição para a gestão, em órgãos colegiados, da seguridade social. Outros artigos como o 204 (assistência social) e o 227 (família, criança, adolescente e idoso) também referendam a participação na política por meio de organizações representativas e entidades não governamentais. (MAIA, 2013, p. 136).

No que se refere aos mecanismos participativos expressos na Constituição Federal (BRASIL, 1988), podem ser destacados alguns, que estão explicitamente registrados como espaços de participação popular, como por exemplo, os mecanismos de participação previstos no artigo 14 da carta magna, quais sejam: plebiscitos (inciso I), referendos (inciso II), e a possibilidade de elaboração de projetos de lei por iniciativa popular (inciso III), os quais registram uma tímida incidência no País. A regulamentação legal desses mecanismos se deu mediante da aprovação da Lei Federal nº 9.709, de 18 de novembro de 1998 (BRASIL, 1988).

Em se tratando da realização de plebiscitos e referendos no Brasil<sup>18</sup>, quanto ao primeiro, foi realizado um único em 1993, estabelecido pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), em que os eleitores optaram pelo sistema de governo a ser adotado pelo país, tendo ficado definido pelo povo a adoção do sistema político “República e Presidencialismo” ao de “Monarquia Parlamentar e Parlamentarismo”.

---

<sup>18</sup>“No Brasil os plebiscitos e referendos foram instituídos pela Constituição Federal e podem ser suscitados por decreto federal aprovado pelo Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal). O Poder Executivo sugere, mas é o Poder Legislativo quem define inclusive o que será perguntado à população. Plebiscito: termo que vêm do latim significa decreto da “plebe” (no caso o povo), e é convocado antes da criação da norma, seja ato legislativo ou administrativo. Referendo: é um instrumento por meio do qual os eleitores devem se posicionar sobre um assunto já definido. É convocado depois da aprovação da norma, e no caso os eleitores devem ratificá-la”. (Fonte: Agência Brasil – Empresa Brasil de Comunicação [www.ebc.com.br](http://www.ebc.com.br). Acesso em outubro de 2015. (BRASIL, EBC 2015).

Com relação aos referendos populares realizados no País, em 2005, o Congresso Nacional pressionado pela sociedade brasileira acerca do tema segurança pública, aprovou a Lei Federal nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003 - Estatuto do Desarmamento (BRASIL, 2003), com cláusula que estabeleceu a necessidade de realização de referendo para a consulta popular, com relação à liberação da comercialização e utilização de armas de fogo pela população, sendo que as opções eram “sim”, a favor da liberação, e “não”, contra a liberação. A maioria do eleitorado optou pela opção “não”. Também foi o único referendo realizado no país até o presente momento. Face ao atual perfil do Congresso Nacional, que é extremamente conservador e defensor dos interesses e direitos que não são os das classes trabalhadoras e dos mais vulneráveis, a discussão pela revogação do Estatuto do Desarmamento, principalmente no que se refere à liberação da compra e venda de armas pela população em geral, voltou à pauta do Poder Legislativo em âmbito federal, com muitas vozes em favor dessa liberação, que se considera um grande retrocesso no país.

Em relação às leis de iniciativa popular,<sup>19</sup>, já houve quatro experiências no País, desde a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988), quais sejam: a Lei Federal nº 8.930 de 06 de setembro de 1994 (BRASIL, 1994), que transformou em crime hediondo as chacinas; a Lei Federal nº 9.840 de 28 de setembro de 1999 (BRASIL, 1999), que prevê a cassação do mandato do político eleito por compra de votos; a Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005 (BRASIL, 2005), que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e Fundo Nacional de Habitação de Interesses Social e cria o Conselho Gestor do fundo; e a Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010 (BRASIL, 2010), que estabelece casos de inelegibilidade, prazos de cessação e outras providências que visam proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato – Lei da Ficha Limpa.

Ainda no âmbito constitucional, mas na área das finanças públicas, existe a previsão da socialização das informações orçamentárias públicas constantes nos instrumento de planejamento e de transparência da gestão fiscal, quais sejam Planos Plurianuais (PPA), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA), através de *Audiências Públicas* destinadas à população, conforme

---

<sup>19</sup>As leis de iniciativa popular podem ser discutidas pelo Congresso Nacional desde que apresentados com assinaturas de pelo menos 1% do eleitorado brasileiro (equivalente a aproximadamente a 1,3 milhões de eleitores, sendo que pelo menos 0,3% do eleitorado de 05 estados) (BRASIL/EBC, 2015).

previsões da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF)(BRASIL, 2000), legislação essa que regulamentou os artigos 163 a 193 do Título VI, do Capítulo II – Das Finanças Públicas da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. (BRASIL, 2000).

Mas é de suma relevância ressaltar que, embora a participação popular nos PPAs, esteja legitimada desde a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), e posteriormente pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000), o planejamento participativo nos instrumentos de gestão financeira ainda não se efetivou plenamente. Do ponto de vista do planejamento governamental seria imprescindível a participação popular neste processo. Conforme Avelino e Santos (2014), o aspecto participativo no planejamento é importante, pelos seguintes aspectos:

A participação de diferentes atores sociais no processo de planejamento estabelece um pacto e compromisso sobre a governabilidade democrática; A participação cria uma responsabilidade coletiva nas decisões do governo local; A participação viabiliza maior eficiência, eficácia e produtividade na produção de políticas públicas; O envolvimento de mais pessoas no processo de planejamento fixa um padrão de solução colaborativa de conflitos, que são naturais no processo democrático. (AVELINO; SANTOS, 2014, p. 16).

E ainda, segundo o mesmo autor, existem dificuldades em se desenvolver um clima participativo que possa reconhecer o planejamento como uma estratégia de participação da sociedade na gestão pública.

[...] a cultura de baixa participação política; o descrédito da população nas instituições políticas, e baixa crença na resolutividade das ações decorrentes do planejamento governamental. (AVELINO; SANTOS, 2014, p.16).

Em relação aos Conselhos de Políticas Públicas e/ou de Direitos, instituídos a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), e posteriormente regulamentados pelas leis que definiram especificamente essas políticas sociais e de

direitos, registra-se que são espaços propícios e legítimos para a articulação da democracia participativa, sendo fóruns de diálogo, de deliberação e fiscalização por parte da sociedade civil em relação à gestão pública. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (BRASIL/IBGE, 2012), o Brasil conta com uma considerável rede de estruturas participativas, e os conselhos figuram na forma de órgãos colegiados permanentes, com participação interativa entre o Estado e a sociedade civil.

Os conselhos estão presentes em cem por cento dos municípios brasileiros abrangendo inúmeras áreas de políticas públicas e garantia de direitos, tais como: saúde, educação, habitação, segurança pública, assistência social, segurança alimentar e nutricional, esporte, cultura, pessoa idosa, pessoa com deficiência, criança e adolescente, direitos humanos, igualdade racial, políticas para mulheres, etc. (BRASIL/IBGE, 2012)

É relevante registrar que, ainda existe uma diversidade conceitual em torno dessa temática, sendo que se pode fazer referência a alguns conceitos advindos de notáveis autores da área como Tatagiba (2002), que adota a definição de *conselhos de políticas públicas*, Gohn (2007) trata de *conselhos gestores*, enquanto Avritzer e Pereira (2005), instituem a possibilidade de vislumbrar-se como *instituições híbridas* (Estado e Sociedade Civil), e ainda de forma muito atual, como *interfaces socioestatais* definido por Pires e Vaz (2012), nomenclatura essa, adotada pelo IPEA. (AVELINO; SANTOS, 2014),

Havendo essa dissonância conceitual, no intuito de realinhar o conceito principalmente, para fins de mapeamento dos conselhos nos entes federados, a Secretaria-Geral da Presidência da República, por meio da Secretaria Nacional de Articulação Social (BRASIL/SNAS 2013), editou a Nota Técnica nº 7, de 10 de maio de 2013. A nota em questão conceituou os órgãos colegiados de participação social como: órgãos públicos, criados e mantidos pelo Poder Público, que devem zelar pelo seu bom funcionamento, de caráter permanente, que devem ser legalmente constituídas por ato governamental, e funcionar de forma colegiada com decisões formuladas e deliberadas coletivamente. Define também que, a participação social, é a inclusão dos cidadãos e cidadãs, como sujeitos de direito e titulares de interesse no processo de tomada de decisão governamental.

Envolve, portanto, a confluência entre, de um lado, os temas e assuntos da agenda estatal e, de outro, a sociedade civil organizada em torno daqueles temas, na

perspectiva de uma agenda pública. Os órgãos públicos são considerados espaços de participação social, se conseguirem agregar atores sociais para o debate acerca de temas públicos, o que significa, no caso de colegiados, que existem representantes não governamentais entre seus membros (AVELINO, 2014). A partir dessa caracterização, fica explícito que os conselhos representam estratégias de ampliação da participação social no Brasil.

De fato, os conselhos gestores foram a grande novidade nas políticas públicas ao longo dos anos. Com caráter interinstitucional, eles têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988, e em outras leis do país, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população. [...] Os conselhos gestores são importantes porque são frutos de lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país. (GOHN, 2007, p. 84-85).

Dessa forma, os conselhos também se configuram como uma legítima materialização da participação popular, pois além da representação governamental, contam com a representação da sociedade civil, por vezes, podendo estar reunidos em organismos coletivos como movimentos sociais variados, sindicatos, associações, ou até mesmo, com a possibilidade de representação simples de cidadão ou cidadã, possibilitando uma maior capilaridade da gestão pública brasileira. Ainda, no âmbito dos Conselhos, o que está sendo discutido e pesquisado na atualidade, é a sua efetividade enquanto espaço deliberativo, visto que, em sua maioria estão legalmente instituídos nos municípios brasileiros, mas com dificuldades de efetivar suas discussões e deliberações.

Segundo Faria (2008), a institucionalização dos Conselhos são exemplos da efetivação de uma nova realidade participativa no país, entretanto, a regulamentação legal não tem se tornado suficiente para sua efetiva atuação, o que enseja desafios contemporâneos e coletivos, principalmente por parte da articulação da sociedade civil e dos órgãos com atribuição de fiscalizar a gestão pública

Entretanto, se a norma legal possibilitou a expansão das formas e dos espaços participativos por todo o território nacional, suas potencialidades inclusivas ainda constituem uma promessa, dependente de um conjunto de variáveis que as torne uma prática real. (FARIA, 2010, p. 52).

Na atualidade, com o amadurecimento dos conselhos enquanto organismos materializadores da participação social no cenário brasileiro, começam a surgir

estratégias para a superação das fragmentações e dificuldades de efetivação de suas funções enquanto controle social das políticas públicas. Uma delas foi a criação do “Fórum Interconselhos”, em âmbito federal.

O Fórum Interconselhos - criado como espaço de participação social na elaboração do Plano Plurianual, PPA 2012-2015 - hoje responsável pelo seu monitoramento participativo, é uma tecnologia intelectual voltada à superação da fragmentação setorial dos espaços participativos. A estratégia possui características apontadas pela literatura como típicas de projeto transversal que coloca a prática da participação social em debate entre seus próprios participantes. (AVELINO; SANTOS,2014, p.164-182).

O Fórum Interconselhos teve seu nascedouro no Decreto Presidencial de 1º de março de 2007 (BRASIL, 2007), que compôs um grupo de trabalho com o principal objetivo de propor alternativas para viabilizar a participação social na elaboração e execução dos instrumentos de planejamento financeiros em âmbito federal, quais sejam: Planos Plurianuais (PPA) e suas respectivas Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA)

Fica instituído, no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Grupo de Trabalho **com a finalidade de elaborar proposta de participação social no acompanhamento da elaboração e execução do Plano Plurianual - PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual - LOA**, envolvendo: I - definição da forma e do escopo da participação social no acompanhamento da elaboração e execução do PPA, da LDO e da LOA; II - **constituição de fórum permanente** de acompanhamento da elaboração e execução do PPA, da LDO e da LOA, com sugestões acerca de sua atribuição, composição, vinculação, funcionamento e eleição dos representantes da sociedade civil; e III - proposição de forma e de procedimento de acesso da sociedade civil ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI e ao Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPLAN. (BRASIL, 2007, p.1, grifos nossos)

O I Fórum Interconselhos efetivamente iniciou suas atividades, envolvendo mais de 30 conselhos mapeados no governo federal em 24 e 25 de maio de 2011, no I Fórum Interconselhos, acontecendo o II em 13 de outubro de 2011, o III entre 07 e 09 de novembro de 2012. Por fim o IV Fórum Interconselhos aconteceu em 02 de setembro de 2013, e no segundo semestre de 2014, os integrantes do fórum analisaram os relatórios de execução do PPA 2012 – 2015. O Fórum Interconselhos acabou por se tornar um elemento de atuação transversal. Relevante registrar que, os integrantes do fórum só podem ser cidadãos e cidadãs oriundos da sociedade civil. O

Fórum não supera as competências específicas de cada conselho, em relação às atividades inerentes ao controle social de cada política pública. Seu objetivo é agregar todos os conselhos em nível federal, promovendo um fortalecimento da participação social. (AVELINO; SANTOS, 2014).

Em junho de 2014, o Fórum Interconselhos idealizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pela Secretaria-Geral da Presidência da República/Secretaria Nacional de Articulação Social (BRASIL/SNAS), foi reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU), com o reconhecimento do primeiro lugar do prêmio do *United Nations Public Service Award*, edição 2014, na categoria de inovação em participação social. A premiação foi entregue na Coreia do Sul, na cidade de Goyang, junto com outras 18 iniciativas premiadas em primeiro lugar. O fórum pode significar uma mudança na maneira de pensar a atuação estatal (AVELINO; SANTOS, 2014).

No que se refere às Conferências Públicas, também são consideradas espaços legalmente instituídos, fóruns máximos de discussão, deliberação e avaliação das políticas públicas, estando evidente que nos últimos 20 anos, este espaço público de participação social se ampliou muito no cenário brasileiro, mas ainda encontra dificuldades na implementação de suas deliberações, que podem estar motivadas por diversos fatores, tais como: falta de vontade política dos governantes; ausência de integração entre gestores e conselhos nas três esferas de governo, dificultando o encaminhamento das decisões; ausência de mecanismos de acompanhamento da implementação das deliberações; baixa cultura de participação social dos gestores, trabalhadores, usuários e sociedade em geral.

Em se tratando do sistema nacional de participação social, em 23 de maio de 2014, a Presidência da República editou o Decreto Federal nº 8.243 (BRASIL, 2014), que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS), no âmbito do governo federal. Esse documento reconhece a participação social no âmbito do planejamento público, como também o formato do Fórum Interconselhos com uma prática institucional de discussão e deliberação das políticas públicas.

O objetivo estrito da PNPS é, fortalecer e articular as instâncias e mecanismos democráticos de diálogo e atuação, concomitante entre o Estado e a sociedade civil. Reconheceu como mecanismos participativos e entes responsáveis pela formulação, execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas: a sociedade civil, os conselhos de políticas públicas, as comissões de políticas públicas, as conferências

nacionais, as ouvidorias públicas federais, as mesas de diálogo, o fórum interconselhos; as audiências públicas; as consultas públicas; e os ambientes virtuais de participação.

A PNPS definiu, ainda, importantes diretrizes, dentre as quais cabem alguns destaques como a que reconhece a participação social como direito dos cidadãos(ãs) e como forma de expressão de sua autonomia, a que estabelece a complementariedade, transversalidade e integração entre os mecanismos participativos e representativos da democracia direta, a garantia do direito à informação, transparência e ao controle social nas ações públicas, a que busca o fortalecimento e ampliação dos mecanismos de controle social, etc. (BRASIL, 2014). A PNPS sofreu questionamentos no momento de sua instituição pelo decreto presidencial, que prosseguem em discussão, e sua validade está questionada por mecanismos legislativos com amparo constitucional específicos para sustar seus efeitos (art. 49, inciso V, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que até o presente momento não surtiram seus desdobramentos.

Mas, o contraste entre o reconhecimento internacional do fórum interconselhos e o questionamento nacional da PNPS, pode fazer refletir sobre quais são os motivos para a mobilização no País, em prol do não reconhecimento da participação social na gestão pública. Esses motivos podem ser advindos de muitas origens, mas insistem em não viabilizar a ampliação da participação social.

É relevante registrar que, desde 28 de julho de 2015, foi instituído em âmbito federal, e se encontra em fase de teste e implementação, uma nova proposta de ferramenta participativa virtual, que é o *Dialoga Brasil*. O *Dialoga Brasil* é um espaço de participação digital. Envolve propostas de fortalecimento de programas já instituídos e sugestões de novas ações em áreas de atuação prioritárias, tais como: saúde, educação, segurança pública, redução da pobreza e cultura. No momento atual, possui 24.803 usuários cadastrados, 10.746 propostas e 276.141 votos, sendo que até o final do exercício de 2015, o governo federal analisará as 3 propostas mais apoiadas em cada programa e dará um retorno à sociedade. (BRASIL, 2015).

Dessa forma, a partir dos mecanismos de participação social já instituídos, e, em processo de implantação no Brasil, pode-se concluir que a efetivação da democracia avança, mas ainda tem como grande desafio, o necessário despertar da participação social, principalmente pela sociedade civil. Esse processo de aprofundamento democrático tem como principal objetivo, aproximar, de forma real e institucionalizada,

com amparo constitucional e legal, a população da gestão, execução e fiscalização das políticas públicas no Brasil.

A participação social advinda da Constituição Brasileira (BRASIL, 1988), vem reforçar a premissa da gestão compartilhada no âmbito do processo burocrático governamental do país, fortalecendo o controle da sociedade sobre as políticas públicas, e dessa forma, garantindo maior transparência, e, conseqüentemente, melhores resultados para a gestão pública. Embora envolto por muitas forças contraditórias, o processo de redemocratização que de fato se efetivou com a promulgação da Constituição Cidadã em 1988 (BRASIL, 1988), redefiniu o papel do Estado na sociedade brasileira, possibilitou uma ampliação da universalização dos direitos e instituiu na norma constitucional, a participação social, como um direito do povo.

Desde então, embora em contexto não propício ao fortalecimento dos direitos propostos pela carta magna, tampouco da participação social, se iniciou no Brasil inúmeras propostas de envolvimento e articulação da sociedade civil nos processos decisórios, de implantação e fortalecimento das políticas públicas, e por conseguinte, da participação e do controle social, se efetivando, assim, o Estado Democrático no Brasil.

### 3.2 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL<sup>20</sup>

Um dos elementos fundamentais e estruturantes da Política de Assistência Social, assim como das demais políticas públicas, prioritariamente as sociais, é o controle social de suas ações, que é realizado principalmente pelos Conselhos e pelas Conferências de Assistência Social, além de outros mecanismos e órgãos públicos com competências específicas. Além dessa forma de participação direta, existem outros espaços de participação já instituídos, e em processo de implantação, que podem ser ocupados pela sociedade civil, tais como: fóruns de trabalhadores, de usuários, e tantos outros desdobramentos de movimentos sociais que se encontram constituídos. O controle social das políticas públicas está fundamentado inicialmente na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

---

<sup>20</sup>O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi instituído legalmente pelo artigo 6º da Lei Federal nº 12.435, de 06 de julho de 2011, que atualizou e incluiu dispositivos na Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) (BRASIL, 2011).

A Constituição Federal de 1988 retrata como esta prática social ganhou forma no cenário político brasileiro. A partir dela, uma nova legislação participativa foi implementada, viabilizando a abertura de novos canais institucionais de participação. Exemplos paradigmáticos encontram-se na institucionalização dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas (Conselhos de Saúde, Criança e Adolescente, Assistência Social, etc.), bem como nos dispositivos que asseguram a possibilidade de compartilhamento entre cidadãos, legisladores, e gestores públicos das decisões referente à confecção dos orçamentos públicos. (FARIA, 2008, p. 75).

Posteriormente, a participação popular foi referendada no âmbito da Política de Assistência social com a promulgação da Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (BRASIL, 1993), que, em seu artigo 5º inciso II, definiu a participação da população como uma diretriz, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas públicas e no controle social das suas ações em todos os entes federativos. A LOAS deu início à materialização da participação social na Política de Assistência Social, que, a partir de então, passou a se multiplicar para os demais entes da federação, com a regulamentação legal do controle social nos Estados, Distrito Federal e Municípios.

A execução, controle e fiscalização da Política de Assistência Social por meio de um sistema descentralizado e participativo esteve em discussão desde a sua previsão no artigo 6º da LOAS em 1993. Desde a previsão desse dispositivo, a operacionalização, organização e gestão dessa política, por meio de sistema descentralizado e participativo, a passou a ser temática de inúmeras conferências, fóruns, seminários e outros espaços de discussão e deliberação. Mas, somente em 2003, o SUAS passou a efetivamente a ser equacionado, quando configurou como uma das principais deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada, em Brasília.

Em 2004, é aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (BRASIL/MDS 2004), pela Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 145, de 15 de outubro de 2004 (BRASIL/CNAS 2004), em que o controle social e a participação tiveram sua importância reafirmada, ao integrarem o rol dos eixos estruturantes da gestão do SUAS. A PNAS (BRASIL/MDS2004) também definiu os princípios, diretrizes, objetivos, os(as) usuários(as), as proteções afiançadas, dentre outros importantes temas para a política de assistência social.

O controle social tem sua concepção advinda da Constituição Federal de 1988, enquanto instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado. Dentro dessa lógica, o controle do Estado é exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais (BRASIL/MDS,2004, p. 51).

Nessa sequência de regulamentações do SUAS (BRASIL, 2011), no ano de 2005, no intuito de materializar a implantação e execução do SUAS, foi aprovada a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), por meio da Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 130, de 15 de julho de 2005<sup>21</sup>, (BRASIL/CNAS 2005). Essa norma voltou a pautar a participação e o controle social quando afirmou que, a sustentabilidade do SUAS, se dá pela afirmação do Pacto Federativo Brasileiro, também, na área da assistência social.

No contexto de descentralização e de autonomia dos entes federados, reforçou-se a compreensão da NOB como instrumento normatizador, que expressa pactuações que resultam de efetiva negociação entre as esferas de governo para assumir a co-responsabilidade em relação à gestão da assistência social. [...] A Constituição Federal de 1988, e a LOAS, ao definirem como diretrizes da política de Assistência Social a descentralização político-administrativa, a **participação da população** e o comando único, trouxeram para a cena do debate a necessidade do desencadeamento de negociações entre as esferas de governo, para culminar em um efetivo pacto federativo.(BRASIL/MDS,2005, p. 84, grifo nosso).

Dessa forma, a NOB/SUAS (BRASIL/MDS 2005), ao reafirmar a participação e o controle social como eixos estruturantes da gestão do SUAS, e então como princípios organizativos, passa a reafirmar o caráter público e a competência do Estado em relação ao sistema. Destacou também, dentre os princípios organizativos do SUAS, o controle social e a participação

Sistema democrático e participativo de gestão e de controle social através: a) dos Conselhos e das Conferências de Assistência Social realizadas a cada biênio organizadas e sustentadas pela respectiva esfera de governo; b) da publicização de dados e informações referentes às demandas e necessidades, da localização e padrão de cobertura dos serviços de Assistência Social; c) de canais de informação e de decisão com organizações sociais parceiras, submetidas a controle social, por meio de audiências públicas; d) mecanismos de audiência da sociedade, de usuários, de trabalhadores sociais; e) conselhos paritários de monitoramento de direitos socioassistenciais; f) conselhos de gestão de serviços. (BRASIL/MDS/CNASNOB/SUAS,2005, p. 88).

---

<sup>21</sup>A NOB/SUAS (BRASIL/MDS/CNAS 2005) foi expressamente revogada pelo artigo 4º da NOB/SUAS 2012 (BRASIL/MDS/CNAS 2012).

Considerando, ainda, que a legitimidade e efetividade desse sistema está intimamente vinculada à participação dos (as) seus(suas) usuários(as), trabalhadores(as), gestores(as), conselheiros(as), o SUAS (BRASIL, 2011), passou a reconhecer, de forma prioritária, os mecanismos de participação social e as práticas participativas, que já vinham instituídos desde a LOAS (BRASIL, 1993), da PNAS (BRASIL/MDS2004) e da NOB/SUAS (BRASIL/MDS2005), que são os Conselhos e as Conferências de Assistência Social, dentre outras.

Nesse contexto, esses mecanismos receberam, então, maior destaque e detalhamento com a aprovação da Norma Operacional Básica do Sistema único de Assistência Social (NOB/SUAS), pela Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012 (BRASIL/CNAS 2012). Em relação à participação social na Política de Assistência Social, a NOB/SUAS 2012 (BRASIL/MDS,2012) reafirma a participação e o controle social como diretrizes estruturantes da gestão do SUAS<sup>22</sup> (BRASIL, 2011); define a participação democrática dos usuários como um princípio ético<sup>23</sup>; insere-os como uma responsabilidade comum entre os três entes federados, estimulando a mobilização de trabalhadores e usuários à participarem das instâncias de controle social da política e reforça a promoção da sociedade e dos trabalhadores na construção da política;<sup>24</sup> prioriza participação e as práticas participativas como estratégia de gestão do SUAS;(BRASIL, 2011)<sup>25</sup> relaciona estratégias para o fortalecimento dos conselhos, conferências e promoção da participação dos usuários<sup>26</sup>; reforça dentre as atribuições dos conselhos o estímulo à criação de espaços de participação popular no SUAS; (BRASIL, 2011)<sup>27</sup> Regulamenta, ainda, como atribuições dos gestores, em cada esfera de governo, o apoio técnico e financeiro para a viabilização da participação social dos usuários<sup>28</sup> no SUAS (BRASIL 2011).

Em relação à participação dos usuários<sup>29</sup> no SUAS (BRASIL, 2011), a mesma norma define e reforça em alguns dispositivos específicos<sup>30</sup>, que tratam do estímulo e

---

<sup>22</sup> Art. 5º inciso VII NOB/SUAS (BRASIL CNAS, 2012).

<sup>23</sup> Art. 6º inciso XI NOB/SUAS (BRASIL CNAS, 2012).

<sup>24</sup> Art. 12 incisos IX e X NOB/SUAS (BRASIL CNAS, 2012).

<sup>25</sup> Art. 114 NOB/SUAS (BRASIL CNAS, 2012).

<sup>26</sup> Art. 115 NOB/SUAS (BRASIL CNAS, 2012).

<sup>27</sup> Art. 121 NOB/SUAS (BRASIL CNAS, 2012).

<sup>28</sup> Art. 123 NOB/SUAS (BRASIL CNAS, 2012).

<sup>29</sup>“Constitui o público usuário da política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes

protagonismo dessa participação nas instâncias deliberativas, principalmente nas Conferências e Conselhos, a importância da garantia dos direitos socioassistenciais dos usuários. Sugere, a criação e o fortalecimento espaços participativos, tais como: coletivos de usuários junto aos serviços, programas e projetos socioassistenciais; comissões em bairros e territórios; fóruns, etc., principalmente, onde possam ser desencadeados debates permanentes sobre as realidades da população; suas vulnerabilidades; potencialidades; acompanhamento das ações desenvolvidas; discussão de estratégias para a resolução de demandas sociais, etc.

Nesse contexto, as práticas participativas, no âmbito da Política de Assistência Social, se constituem em espaços coletivos com características que possam facilitar, também, a proliferação de ambientes participativos, de onde possam emergir sujeitos sociais

Tem intenção ético-político; Referem-se à Direitos Socioassistenciais; Realizam-se desde a formulação de ações até o controle da execução; Apoiam-se em metodologias dialógicas; Respeitam a autonomia individual e os sujeitos coletivos; Realizam-se em espaços territoriais onde ocorram mobilizações e organizações; e, Privilegiam equipamentos do SUAS e a execução de seus serviços e benefícios. (LOPES, 2013, p. 162).

Dentre essas estratégias de estímulo da participação dos(as) usuários(as), destaca-se: a previsão no planejamento do conselho ou do órgão gestor da política de assistência social; a ampla divulgação do cronograma e pautas de reuniões dos conselhos; das audiências públicas; das conferências e demais atividades, nas unidades prestadoras de serviços e nos meios de comunicação local; a garantia de maior representatividade dos usuários no processo de eleição dos conselheiros não governamentais, de escolha de delegações para as conferências e na realização das capacitações; a constituição de espaços de diálogos entre gestores, trabalhadores e usuários, garantindo o seu empoderamento. (BRASIL/CNAS, 2012).

Em relação aos Conselhos e às Conferências de Assistência Social, a NOB/SUAS 2012 (BRASIL/CNAS, 2012), além de reforçar suas competências na discussão, aprovação, planejamento e fiscalização da Política de Assistência Social em diversos dispositivos, define um capítulo específico<sup>31</sup> para o controle social. Quanto às

---

formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.” (BRASIL/CNAS 2004, p.27).

<sup>30</sup> Arts. 125 a 127 NOB/SUAS (BRASIL CNAS, 2012).

<sup>31</sup>Capítulo IX – dos artigos 113 à 127 NOB/SUAS 2012 (BRASIL/CNAS 2012).

instâncias deliberativas, que são as Conferências de Assistência Social, desde a I Conferência Nacional de Assistência Social, que aconteceu em Brasília, de 20 a 23 de dezembro de 1995, o fortalecimento da participação social, principalmente dos usuários, tem sido pautado sistematicamente, inclusive, configurando como tema específico da VII Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2009, com o tema “*Participação e Controle Social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*”.

No ano de 2013, foram pactuadas metas em relação ao controle social, para que as gestões municipais planejassem e cumprissem, no período de 2014 à 2017, aprovadas pela Resolução CNAS n° 18, de 15 de julho de 2013

a) ampliar a participação dos usuários e dos trabalhadores nos conselhos municipais de assistência social com meta de atingir 100% (cem por cento) dos conselhos com representantes de usuários e trabalhadores na representação da sociedade civil; b) regularizar os conselhos municipais de assistência social como instância de Controle Social do Programa Bolsa Família com meta de atingir 100% dos Conselhos. (BRASIL/CNAS, 2013).

Quanto à regulamentação da participação social dos usuários, que necessita de fomento constante e de forma continuada, em 23 de setembro de 2015, a resolução do CNAS n° 11, caracterizou os usuários e sua participação na Política de Assistência Social, definindo o que são as representações de usuários, as organizações representativas de usuários, e ainda, descreve os seus direitos, e as formas de participação dos usuários na Política de Assistência Social.

Em relação à participação social dos (as) trabalhadores (as) do SUAS, em dezembro de 2009, em sessão plenária nacional, realizada na VII Conferência Nacional de Assistência Social, surgiu o Fórum Nacional de Trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (FNTSUAS), definido como uma comissão provisória de articuladores e articuladoras estaduais, com a finalidade principal de fomentar a articulação política, e representar o coletivo dos(as) trabalhadores(as) nas instâncias de discussão, deliberação, pactuação, controle e gestão nacional do SUAS. Desde então o FNTSUAS, tem se articulado nacionalmente, por meio da constituição dos Fóruns Estaduais de Trabalhadores do SUAS (FETSUAS), que se multiplicaram na maioria dos Estados da federação, promovendo também a criação dos Fóruns

---

Municipais de Trabalhadores do SUAS (FMTSUAS), que estão em intenso processo de implantação nos municípios brasileiros.

É relevante destacar, também, como uma forma de materialização da participação já constituídos, os Fóruns de Secretários Estaduais e Municipais de Assistência Social. Esses fóruns organizam e intervêm nas decisões do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (FONSEAS) o do Colegiado Nacional dos Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS), que sistematicamente se articulam em reuniões, bi ou tripartites, para discutirem propostas de normas, resoluções e outras normativas a serem apreciadas, ou não, pelos respectivos conselhos em cada ente federado.

E nesse contexto de fortalecimento e normatizações em torno da participação social no âmbito do SUAS (BRASIL, 2011), foi possível observar uma convergência de concepções, e o surgimento de uma perspectiva de que, a Política de Assistência Social possa vir a superar os resquícios, ainda muito incidentes, de uma política assistencialista e pontual, advindas de um passado muito próximo pautado pelo assistencialismo e conservadorismos.

Busca-se ampliar e fortalecer dessa forma, a participação de seus(suas) usuários(as), gestores(as) e trabalhadores(as) na gestão e fiscalização de suas ações, assim como fortalecendo os processos participativos, enquanto instrumentos da democracia no âmbito da gestão das políticas públicas brasileiras.

Para oportunizar esse clima, o Estado deverá criar as condições necessárias para que os instrumentos possam ser efetivamente apropriados pela população. Isto significa investir em capacitação na construção de corpo de trabalhadores, produzir informações – disponibilizando-as democraticamente – e tornar suas estruturas de gestão cada vez mais permeáveis às reivindicações da sociedade. (LOPES, 2013 p. 159).

Em relação aos dados de avaliação acerca do controle social, o próprio Censo SUAS<sup>32</sup>, demonstra que, essa avaliação se dá principalmente em relação aos dados quantitativos dos Conselhos, observando principalmente, informações quanto às suas estruturas físicas, disponibilidade e quantidade de recursos humanos, organização

---

<sup>32</sup> O Censo SUAS foi criado pelo Decreto Federal nº 7.334, de 19 de outubro de 2010, com a finalidade de coletar informações sobre os serviços, programas e projetos de assistência social realizados no âmbito das unidades públicas de assistência social e das entidades e organizações constantes do cadastro de que trata inciso XI do art. 19 da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), bem como sobre a atuação dos Conselhos de Assistência Social. O Censo SUAS é anua, de competência do gestor federal, e visa proporcionar subsídios para a construção e manutenção de indicadores de monitoramento e avaliação do SUAS.

administrativa dos conselhos, da sua composição, etc. Mas, cabe ressaltar que, a cada ano desde a sua institucionalização como instrumento de monitoramento, avaliação em controle social do SUAS, em 2010, o censo tem qualificado o seu escopo investigativo.

Essa forma de avaliação do Censo SUAS, em que predomina o foco quantitativo, ainda não consegue apurar elementos qualitativos, de suma importância para se medir a efetividade destes órgãos de controle social, tais como: o nível de implementação das deliberações das conferências municipais, estaduais e até nacionais; a inclusão dessas deliberações nos Planos de Assistência Social (PAS), bem como nos instrumentos de planejamento financeiro como Planos Plurianuais (PPAs), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA), entre outras questões relacionadas à qualidade e efetividade do controle social realizado.

Destaca-se que, a partir do Censo SUAS 2012 (BRASIL/MDS 2012), houve um avanço, visto que o questionário passou a questionar se os Conselhos Municipais e Estaduais deliberavam sobre os PAS, embora sem analisar, ainda, detalhes mais efetivos dessa avaliação, por se tratar de análises estritamente quantitativas. Em relação aos dados dos Conselhos Municipais de Assistência Social e do DF, o Censo SUAS 2013 (BRASIL/MDS 2013), demonstra alguns dados bastante relevantes, tais como: de 1994 até 2013, em um universo 5.565 municípios, o Brasil contava com 5.259 conselhos (94,50%), sendo que, em 3.660 conselhos (65,76%), o seu instrumento legal de criação foi publicado entre os anos de 1995 a 1997, sendo a LOAS (BRASIL, 1993) seu fundamento legal.

De 1995 até 2013, desse universo de 5.259 conselhos instituídos, apenas 2.516 conselhos (47,84%) já haviam realizado alterações em suas legislações, demonstrando que parcela significativa dos municípios não havia adequado suas legislações aos padrões recomendados pelo SUAS (BRASIL, 2011). Destes, apenas 465 (18,48%) realizaram alterações em suas legislações de 2005 a 2008, e, apenas 1.496 conselhos (59,5%) procederam alterações de 2009 a 2013, embora o SUAS já estivesse em processo de implementação desde a aprovação da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS 2005)<sup>33</sup>. (BRASIL/MDS 2013).

---

<sup>33</sup>A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS) foi aprovada pela Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) n° 130, de 15 de julho de 2005 (BRASIL, MDS/CNAS 2005), mas foi revogada pela Resolução CNAS n° 33, de 12 de dezembro de 2012, que aprovou a NOB-SUAS 2012 (BRASIL/MDS/CNAS 2012).

Em 2013, de um universo de 5.565, somente 3.543 municípios (63,66%), possuíam previsão de recursos específicos no orçamento do órgão gestor destinados especificamente à manutenção e financiamento dos conselhos, o que demonstra que o planejamento e financiamento das ações dos órgãos de controle social precisam avançar. Em relação ao espaço físico exclusivo para os Conselhos, no universo de 5.565 municípios, em torno de 5.084 conselhos (91,35%), o espaço dos conselhos é compartilhado com outras unidades ou instituições, sendo que, deste universo 3.549(63,77%) conselhos compartilham espaço com o órgão gestor da assistência ou congêneres, o que fere a autonomia e efetividade do controle social, que, embora submetidos administrativamente ao órgão gestor, não devem sofrer qualquer tipo de influência em suas deliberações. (BRASIL/MDS 2013)

Em relação à existência de uma secretaria executiva, em apenas 3.588 (64,47%) dos conselhos existe esta estrutura de apoio, e quando existe a secretaria, em 2.666 (74,30%) dos conselhos, apenas um servidor atua nesse espaço. Em 3.453 conselhos (96,23%), este trabalhador exerce a função de Secretário(a) Executivo(a), e em 2.720 conselhos (78,8%), não exerce a função de assessoramento do conselho com exclusividade, o que demonstra uma fragilidade nos recursos humanos que operacionalizam o controle social.

Quanto à regulamentação da função do Secretário (a) Executivo, em 1.129 conselhos (31,5%), o cargo não está formalizado por meio de nenhum instrumento legal, o que não garante a permanência desse trabalhador nos órgãos de controle social, tampouco a sua autonomia profissional, permeados sempre pela inconstância da alternância de poder de em função de novas eleições nas três esferas de poder. (BRASIL/MDS 2013)

Em relação à publicização das informações e deliberações dos conselhos, no universo de 5.565 municípios, em 4.981 dos conselhos (94,5%), as reuniões são registradas em atas, e em 4.194 (79,7%), as atas ficam disponíveis para consultas apenas nos conselhos, o que demonstra limitação da divulgação desses dados para a sociedade, contrariando assim, as recomendações da NOB/SUAS (BRASIL, 2012). A norma orienta a ampla divulgação dessas informações, mais atualmente reforçadas pela Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011). Em 2.481 conselhos (47,20%), nenhuma das deliberações é publicada em diário oficial. (BRASIL/MDS 2013)

Quanto aos Planos de Assistência Social (PAS), do universo de 5.565 municípios, em 4.789 municípios (86,05%), existe este instrumento de planejamento, e

em 4.249 municípios (76,35%) os conselhos deliberaram sobre o plano. Embora os dados disponíveis em relação à capacidade de deliberação dos conselhos sejam predominantemente quantitativos, entende-se que, combinados com informações qualitativas, a avaliação seria bem mais efetiva. Contudo, é importante ressaltar que, em um país continental como o Brasil é um avanço a sistematização de dados disponibilizados para a Política de Seguridades Social, mesmo que restritos à quantitativos. Ainda, no ano de 2013, no que se refere à deliberação dos conselhos acerca da proposta anual de orçamento dos Poderes Executivos, 3.529 conselhos (63,41%) deliberaram sobre o planejamento financeiro. (BRASIL/MDS 2013)

Quanto à participação social, sua ampliação e fortalecimento, em 3.773 conselhos (71,6%) são realizadas reuniões descentralizadas em bairros, distritos, e em outros territórios. Em relação ao acompanhamento dos conselhos ao cumprimento das deliberações das Conferências de Assistência, 4.566 conselhos (86,7%) realizam este monitoramento. Em relação ao perfil e à quantidade dos participantes nas Conferências de Assistência Social, nos três entes da federação, não foram localizados dados públicos em documentos de pesquisa oficiais, que pudessem elucidar essa informação. (BRASIL/MDS 2013)

Dessa forma, observando os dados supramencionados, é possível constatar alguns avanços em relação à estrutura, configurações administrativas, normatizações, financiamento das ações dos conselhos. Os dados atuais do Censo SUAS, possibilitam uma análise da realidade do controle social na Política de Assistência Social, ainda, exclusivamente de forma quantitativa, deixando em aberto uma lacuna a ser superada pelo controle social dessa política, em relação à observância dos dados qualitativos, que poderão efetivamente apurar a qualidade desse controle social. Mas, como já destacado anteriormente, já pode se considerar um avanço a disponibilização de dados quantitativos e sistematizados anualmente.

Nesse sentido, esses dados quantitativos realmente possibilitariam avaliar a capacidade de deliberação dos conselhos, bem como a sua efetividade, enquanto órgãos responsáveis pelo controle social da Política de Assistência Social, desde que, combinados com informações qualitativas. Mas, é extremamente importante destacar que o deslocamento das ações da política de assistência social para os territórios, por meio da implantação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), sugerem perspectivas de ampliação da participação social, por meio da aproximação dos

serviços dos territórios e das comunidades, o que demonstra um amadurecimento do controle social dessa política.

Quanto à questão do controle social, especialmente no que concerne as relações da gestão municipal com os conselhos, fato observado tanto em municípios de pequeno como de grande porte, verifica-se a difícil construção do espaço público [...] Contudo, há de se reconhecer que dadas as condições históricas brasileiras de não participação, esse é um processo lento e gradual, permeado por conflitos, avanços e recuos, mas essencial ao avanço da democracia efetiva. [...] Portanto, se faz necessário a efetivação das deliberações das conferências, via os mecanismos explícitos na política de Assistência Social de forma a garantir as decisões e reforçar o controle social. (COUTO et al., 2010 p. 249).

Sendo assim, a participação e o controle social são instâncias estratégicas para o fortalecimento do SUAS (BRASIL, 2011), principalmente no âmbito dos Estados e dos Municípios, mas que, ainda, necessitam de um olhar especial e diferenciado por parte do MDS, bem como do CNAS, visto que, mesmo com as normas regulamentadoras e de orientação ao fortalecimento e reordenamento dos Conselhos, formalmente instituídas, e com informações técnicas bastante disponíveis, a participação social tem demonstrado consideráveis dificuldades de efetivação.

Podem contribuir para essa pouca efetividade dos conselhos e das conferências vários fatores, dos quais podem ser destacados: a reduzida atualização dos marcos regulatórios estaduais e municipais aos parâmetros do SUAS; grande vinculação administrativa dos conselhos às gestões municipais, o que fragiliza sua autonomia; precarização das estruturas físicas e de recursos humanos; falta de publicização de suas atividades e suas deliberações de forma ampla; a fragilidade no financiamento por parte do poder público, embora havendo previsão legal; a baixa cultura de participação social da sociedade em geral; pouca incidência de planejamento, monitoramento e avaliação na execução dessa política, etc.

Além desses fatores, mas de igual relevância, as tímidas intervenções nos territórios; a pouca proximidade da estrutura de controle social da população usuária; a inexistência de um maior acompanhamento da implementação de suas decisões, das deliberações das conferências públicas; forte influência do assistencialismo e do paternalismo histórico da assistência social. Esses indicativos, além de não viabilizar a almejada proliferação da vontade popular, não fortalece a competência fiscalizatória dos órgãos e mecanismos de controle social, que são fundamentais para o aprimoramento e fortalecimento do SUAS no Brasil. (BRASIL, 2011).

#### **4 AS CONFERÊNCIAS PÚBLICAS COMO ESPAÇOS MATERIALIZADORES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

As Conferências Públicas são espaços amplos e democráticos de discussão e articulação coletiva em torno de propostas e estratégias de organização das políticas públicas. Sua principal característica é reunir governo, sociedade civil organizada e cidadãos comuns, para debater e deliberar sobre as prioridades nas políticas públicas para os anos subsequentes. As Conferências Públicas são realizadas nas esferas municipais, estaduais e nacional, sendo que no âmbito da Política de Assistência Social, foram instituídas pela LOAS em 1993. A realização de um processo conferencial não é algo isolado, mas é parte de um amplo diálogo e faz parte das estratégias constitucionais para a democratização da gestão pública.

Art. 116. As conferências de assistência social são instâncias que têm por atribuições a avaliação da política de assistência social e a definição de diretrizes para o aprimoramento do SUAS, ocorrendo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, 2012).

As Conferências Públicas tiveram início no Brasil bem antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), mas é importante salientar que, somente a partir desta data receberam o reconhecimento constitucional como espaços de materialização da participação social, e, de fato, se fortaleceram e passaram ser regulamentadas, passando a acontecer com maior frequência no âmbito das políticas públicas, principalmente as sociais. As Conferências Públicas já figuravam no cenário brasileiro desde o Governo Vargas<sup>34</sup>, tendo as mesmas sido instituídas pelo artigo 90<sup>35</sup> da Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937 (BRASIL, 1937), e tinham como objetivo facilitar o acesso do governo federal às informações acerca das Políticas de Saúde e Educação, além de orientá-lo na execução dos serviços locais dessas políticas, visto que a sua gestão e execução ainda não estavam descentralizadas, como ocorre na atualidade.

<sup>34</sup> O governo de Getúlio de Vargas é o período da história do Brasil entre 1930 a 1945.

<sup>35</sup> Art. 90. "Ficam instituídas a Conferencia Nacional de Educação e a Conferencia Nacional de Saúde, destinadas a facilitar ao Governo Federal o conhecimento das atividades concernentes a educação e a saúde, realizadas em todo o País, e a orientá-lo na execução dos serviços locais de educação e de saúde, bem como na concessão do auxílio e da subvenção federais. Parágrafo único: A Conferência Nacional de Educação e a Conferencia Nacional de Saúde serão convocadas pelo Presidente da República, com intervalos máximos de dois anos, nelas tomando parte autoridades administrativas que representem o Ministério da Educação e Saúde e os governos dos Estados, do Distrito Federal e do Território da Acre". (BRASIL, 1937).

Os primeiros registros de Conferências Públicas no Brasil foram os da 1ª Conferência Nacional de Saúde e da 1ª Conferência Nacional de Educação, ambas convocadas pelo Decreto Presidencial nº 6.788, datado de 30 de janeiro de 1941 (BRASIL, 1941). Segundo dados das pesquisas de Silva (2010, p. 61), a partir da instituição legal das Conferências Públicas no país em 1937, até o ano de 2009, foram realizados 92 encontros nacionais. Desses encontros, 12 aconteceram entre 1941 e 1988, e trataram do tema saúde; 20 foram organizadas entre 1988 e 2002, e ampliaram os temas em debate para saúde, assistência social, direitos humanos, direitos da criança e adolescente; e as demais 60 conferências, o que corresponde a 59% do total, ocorreram a partir de 2003. Ainda, conforme os dados de pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (BRASIL, IPEA 2013), a partir de 2003 até 2011, foram realizadas 82 conferências nacionais no país.

Os dados demonstram que as Conferências Públicas estão conquistando importante espaço no cenário da agenda pública brasileira, principalmente como uma importante forma de ampliação da participação social, enquanto espaços de decisão e deliberação política, e até mesmo de resistência, mas, ainda persistem muitos desafios a serem atingidos para a consolidação da vontade popular nos espaços públicos participativos.

Nesse contexto, percebe-se que, nos últimos vinte anos ocorreu no Brasil, uma significativa ampliação das instituições participativas e dos espaços públicos de participação e deliberação, em que merecem ser destacadas as Conferências Públicas, que passaram a acontecer de forma sistemática e organizada nas três esferas de poder, no âmbito da maioria das políticas públicas, principalmente das sociais. Diante do fortalecimento desses espaços deliberativos, passou-se a se vislumbrar a necessidade de avaliar a capacidade de incorporação das deliberações desses processos conferenciais na agenda pública brasileira, como forma inequívoca de se contemplar a vontade popular. Alguns estudos, principalmente em relação às conferências nacionais, que já foram sistematizados e outros que estão em andamento, já tem demonstrado alguns fatores determinantes em relação às dificuldades de implementação das deliberações das Conferências Públicas no Brasil, quais sejam: a ausência de vontade política dos governantes em encaminhar e incorporar as deliberações em suas gestões (FARIA, 2009); existência de barreiras institucionais a esse processo como a ausência de integração entre os poderes, a inexistência de estratégias de coordenação horizontal para a incorporação das deliberações aprovadas

nas conferências (SILVA, 2009); ausência de medidas institucionais para garantir que essas instâncias sejam mantidas independentes de mudanças no executivo e de mecanismos legais que assegurem o cumprimento das deliberações (SILVA, 2010).

No âmbito da Política de Assistência Social, as Conferências Públicas enquanto espaços máximos de deliberação, foram instituídas a partir da promulgação da Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (BRASIL, 1993). A referida lei surgiu para regulamentar os artigos constitucionais (203 e 204), que incluíram a Política de Assistência Social como parte integrante da Seguridade Social brasileira.

Em relação às Conferências Nacionais de Assistência Social, foram realizados dez encontros de 1995 a 2015, geralmente de dois em dois anos. O quadro 6 demonstra a trajetória das Conferências Públicas no cenário brasileiro, especificamente no âmbito da Política de Assistência Social

**Quadro 6 – Conferências Nacionais de Assistência Social realizadas em Brasília de 1995 a 2015**

| Conferência Pública                             | Data da realização                         | Tema da Conferência Pública  | Número de participantes   |
|---|--|--|---------------------------|
| I Conferência Nacional de Assistência Social    | De 20 a 23 de novembro de 1995             | Sistema descentralizado e participativo – financiamento público-privado na prestação de serviços de assistência social | 1.069 participantes       |
| II Conferência Nacional de Assistência Social   | De 09 a 12 de dezembro de 1997             | O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social – Construindo a Inclusão – Universalizando Direitos    | 1.002 participantes       |
| III Conferência Nacional de Assistência Social  | De 04 a 07 de dezembro de 2001             | Política de Assistência Social: Uma trajetória de Avanços e Desafios   | Informação não disponível |
| IV Conferência Nacional de Assistência Social   | De 07 a 10 de dezembro de 2003             | Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania – LOAS 10 anos                          | 1.053 participantes       |
| V Conferência Nacional de Assistência Social    | De 05 a 08 de dezembro de 2005             | SUAS – Plano 10: Estratégias e Metas para a Implementação da Política Nacional de Assistência Social                   | 2.000 participantes       |
| VI Conferência Nacional de Assistência Social   | De 14 a 17 de dezembro de 2007             | Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS)        | Informação não disponível |
| VII Conferência Nacional de Assistência Social  | De 30 de novembro a 03 de dezembro de 2009 | Participação e Controle Social no SUAS   | 1.900 participantes       |
| VIII Conferência Nacional de Assistência Social | De 07 a 10 de dezembro de 2011             | Consolidar o SUAS e Valorizar seus Trabalhadores   | Informação não disponível |
| IX Conferência Nacional de Assistência Social   | De 16 a 19 de dezembro de 2013             | A Gestão e o Financiamento na efetivação do SUAS   | 2.700 participantes       |
| X Conferência Nacional de Assistência Social    | De 07 a 10 de dezembro de 2015             | Consolidar o SUAS de vez rumo a 2026   | Informação não disponível |

**Fonte:** Construído pela autora com base no Relatório do CNAS: Dados sobre as Conferências e suas Deliberações de 2014. (BRASIL/CNAS 2014).

A NOBSUAS 2012 (BRASIL, 2012), passou a figurar como um importante regulamento que, normatizou mais detalhadamente o processo conferencial na Política de Assistência Social. Foram definidos seus procedimentos; formalizada a necessária relação de suas deliberações com o planejamento técnico e financeiro; e ainda, foi reiterada a importância do fortalecimento do controle e da participação social nesses espaços deliberativos, etc.

Dessa forma, as Conferências de Assistência Social passaram a materializar a participação social no âmbito dessa política pública, institucionalizando esses espaços deliberativos, como ambientes muito significativos para a realização da gestão compartilhada entre o Estado e a sociedade civil, e assim, fortalecendo a participação social no país e especialmente na Política de Assistência Social, que historicamente enfrenta o desafio da superação de ações assistencialistas e paternalistas, as quais esteve fortemente vinculada até a promulgação da constituição cidadã.

Como consequência da institucionalização desses novos arranjos participativos e deliberativos, surge então, a necessidade de avaliar em que medida as suas deliberações conseguem interferir nas agendas públicas de planejamento e execução das políticas públicas, ou seja, há que se instituir mecanismos que consigam medir as suas “capacidades inclusivas”<sup>36</sup>, entendendo-se estas, como o grau de incorporações de suas propostas nas agendas públicas dos entes federativos (SILVA, 2010).

Nesse ambiente de reconhecimento da institucionalização dos processos conferenciais, e fundamentado na recomendação da plenária da VIII Conferência Nacional de Assistência Social de 2011, em que os (as) participantes questionaram a realização de sucessivos encontros desde a I Conferência Nacional de 1995, sem a devida prestação de contas sobre o encaminhamento das deliberações dos encontros já realizados, o CNAS, instituiu o já mencionado GT de Monitoramento das Deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social. Cabe destacar ainda que, o CNAS já instituiu, também, de forma permanente em seu Regimento Interno uma Comissão de Monitoramento das Deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social, por meio da Resolução CNAS nº 8, de 15 de abril de 2014 (BRASIL, 2014).

---

<sup>36</sup> A capacidade inclusiva das conferências varia de acordo com as características que elas assumem e, portanto, conferências com características distintas apresentam capacidades inclusivas distintas. [...] as conferências se caracterizam (e se diferenciam) pelo tema da política pública que debatem, pelo assunto das propostas que aprovam, pelo tipo de organização e de história da sociedade civil nelas envolvida, pela prática participativa e deliberativa adotada e pelo montante de recursos orçamentários recebidos pela instituição-sede do encontro. (SILVA, 2010 p. 3).

E como produto do trabalho do GT instituído em 2011, no ano de 2013 foi emitido pelo CNAS, em parceria com o gestor federal, no caso o MDS, o “Caderno de Avaliações e Recomendações”, tendo o mesmo sido apresentado na IX Conferência Nacional de Assistência Social, realizada de 16 a 19 de dezembro de 2013, em Brasília.

Esse documento, além de apresentar um resumo com todas as deliberações do período delimitado para o monitoramento (2005, 2007, 2009 e 2011), registra uma avaliação por parte do CNAS e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) acerca da implementação, ou não, dos resultados desses encontros. Além da sistematização das deliberações das conferências nacionais supramencionadas, o documento também registra as deliberações anteriores advindas das Conferências Estaduais, e que devem permanecer na agenda permanente do SUAS.

Nesse contexto, tanto o documento em si, bem como a apresentação de seus resultados na conferência de 2013, configurou-se como um marco na implantação do processo de acompanhamento da implementação das deliberações das Conferências de Assistência Social. Embora, o referido caderno se refira somente às deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social de período determinado, poderá servir de parâmetro para que essa providência seja replicada nos Estados, no DF e nos Municípios.

Relevante registrar que, da mesma forma que a IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013 se prestou a avaliar o SUAS desde a sua implantação, as Conferências Estaduais e Municipais daquele ano, foram estruturadas nessa perspectiva, possibilitando realizar uma das primeiras avaliações nacionais do SUAS, pela ótica do controle social.

O “Caderno de Avaliações e Recomendações” (BRASIL, 2013), que estará sendo utilizado como parâmetro para as análises dessa pesquisa, trata-se de uma síntese das deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, sistematizadas por eixos específicos de temas com maior incidência nas deliberações desses eventos.

A IX Conferência Nacional de Assistência Social, realizada de 16 a 19 de dezembro de 2013, em Brasília, teve como tema “A Gestão e o Financiamento na efetivação do SUAS”, além de comemorar os 20 anos da promulgação da LOAS, passou a tornar-se um marco de referência no processo de amadurecimento do controle social da Política de Assistência Social brasileira. Pode ser considerada,

também, como um grande momento de fortalecimento do controle social dessa política, pelo fato de ter sido o evento em que, o CNAS e a SNAS, socializaram com os participantes dessa conferência, o resultado de suas análises e as respectivas recomendações, em relação às deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, sistematizadas no “Caderno de Avaliações e Recomendações” (BRASIL, MDSCNAS 2013).

O referido “Caderno de Avaliações e Recomendações” (BRASIL, 2013) disponibiliza duas importantes sistematizações:

a) A avaliação realizada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), enquanto órgão de controle social, e pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), enquanto órgão gestor da política, ambos em âmbito federal, do nível de implementação das deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011; e

b) As Deliberações de Conferências anteriores recomendadas a permanecerem na agenda permanente do SUAS, pelas Conferências Estaduais.

O caderno possibilitou, também, a realização de um balanço nacional do acúmulo realizado pela Política de Assistência Social até aquele momento, principalmente em relação ao seu processo de construção, potencialidades, fragilidades da implementação das deliberações das conferências nacionais e as perspectivas para o seu fortalecimento futuro no país. Com base nas informações consolidadas no documento, por meio da análise das deliberações efetivadas, não efetivadas, e em andamento, foi possível diagnosticar, ao menos preliminarmente, a “capacidade de inclusão” das conferências nacionais do período delimitado.

As análises em relação ao nível de implementação das deliberações foram realizadas quantitativa e qualitativamente e foram classificadas da seguinte maneira:

- Deliberações implementadas: aquelas consideradas cumpridas integralmente;
- Deliberações em andamento: aquelas em processo de implementação;
- Deliberações não implementadas: aquelas consideradas não realizadas.
- Outras situações: aquelas deliberações que podem ser desconsideradas ou superadas, em função dos avanços e mudanças legislativas, bem como do em razão do próprio processo de implementação do SUAS, ou que se remetam a competências de outros órgãos, que não o MDS.

Na sequência, serão elencados os 06 Eixos que constam nas avaliações do “Caderno de Avaliação e Recomendações” (BRASIL, 2013), apresentados na IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013, bem como os objetivos e a ementa de cada eixo discutidos nessa conferência. Também serão descritas as avaliações quantitativas, em relação à “capacidade inclusiva” das Conferências Nacionais de 2005, 2007, 2009 e 2011, do CNAS e da SNAS, que estão sistematizadas no caderno, e ao, final consta a avaliação da pesquisadora sobre cada item.

O quadro 7 demonstra os seis eixos da IX Conferência Nacional de Assistência Social realizada no ano de 2013, sendo que esses mesmos seis foram utilizados para a sistematização das deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, que estão consolidadas no caderno ora em análise.

**Quadro 7–** 06 eixos da IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013 e do Caderno de Avaliações e Recomendações

| <b>Eixo</b> | <b>Tema avaliado</b>   |
|-------------|--|
| Eixo 1      | Cofinanciamento Obrigatório da Assistência Social  |
| Eixo 2      | Gestão do SUAS: Vigilância Socioassistencial, Processos de Planejamento, Monitoramento e Avaliação |
| Eixo 3      | Gestão do Trabalho   |
| Eixo 4      | Gestão dos Serviços, Programas e Projetos  |
| Eixo 5      | Gestão dos Benefícios e Transferência de Renda no SUAS   |
| Eixo 6      | Regionalização   |

**Fonte:** Construído pela autora tendo como base o Caderno de Avaliações e Recomendações CNASSNAS (BRASIL, 2013).

#### 4.1 EIXO 1: COFINANCIAMENTO OBRIGATÓRIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

O quadro 8 apresenta os objetivos específicos do Eixo 1 - Financiamento Obrigatório, da Assistência Social da IX Conferência Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2013), em que estão descritos os temas a serem discutidos e deliberados prioritariamente nessa conferência.

**Quadro 8 –** Objetivos específicos do Eixo 1 – Cofinanciamento Obrigatório da Assistência Social da IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013

| <b>Objetivos específicos</b>   |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliar o atual quadro da gestão orçamentária e financeira;</li> <li>• Fortalecer o orçamento próprio para o cofinanciamento da política de assistência social;</li> <li>• Promover o conhecimento sobre o ciclo orçamentário e suas peças, bem como prazos e interlocutores;</li> <li>• Afirmar junto aos gestores o compromisso do cofinanciamento da política de assistência social por meio de mecanismos institucionais e outros, tomando como premissa o exercício do controle social.</li> </ul> |

**Fonte:** Informe nº 03/2013 da IX Conferência Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2013).

O quadro 9 apresenta a ementa que descreve a temática do Eixo 1 - Cofinanciamento Obrigatório, da Assistência Social da IX Conferência Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2013), elencando todos os temas prioritários a serem discutidos no âmbito do financiamento do SUAS.

**Quadro 9**– Ementa do Eixo 1 – Cofinanciamento Obrigatório da Assistência Social da IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013

| <b>Ementa</b>   |
|---|
| A Lógica de financiamento do SUAS: cofinanciamento partilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios por meio de transferências regulares e automáticas entre os fundos de assistência social, observando-se a obrigatoriedade da destinação e alocação de recursos próprios pelos respectivos entes. O processo orçamentário e a articulação com os instrumentos de gestão do SUAS (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, Lei Orçamentária Anual - LOA, Planos de Assistência Social e Relatórios de Gestão e Fundos). O SUAS e o novo decreto do FNAS. Instituição, regulamentação e gestão dos fundos de assistência social, aplicação de recursos e a prestação de contas. Lei de Responsabilidade Fiscal e a contratação de servidores públicos. A Lei 8.742/93 e a obrigatoriedade do repasse de recursos para pagamento de pessoal. O Índice de Gestão Descentralizada do SUAS (IGD Suas) e o Índice de Gestão Descentralizada do PBF (IGD PBF) como instrumento para o aprimoramento da gestão. O exercício do controle social no acompanhamento e fiscalização do cumprimento das competências e responsabilidades de cada ente federado no SUAS. A participação social no curso do planejamento orçamentário. |

**Fonte:** Informe nº 03/2013 da IX Conferência Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2013).

A tabela1 apresenta as deliberações relacionadas ao Eixo 1 - Cofinanciamento Obrigatório da Assistência Social das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, distribuídas por blocos de assuntos. Também demonstra as deliberações implementadas, em andamento e as não implementadas. As 70 deliberações desse eixo se desdobram nos seguintes blocos de assuntos: a) Custo dos Serviços Socioassistenciais; b) Controle Social do Financiamento; c) Financiamento e Cofinanciamento; d) Fundos de Assistência; e) Ciclo Orçamentário; e) Normatização; e f) Índice do SUAS. O quadro 10 refere-se, também, à análise quantitativa do CNAS.

**Tabela 1**– Deliberações relacionadas ao Eixo 1: Cofinanciamento Obrigatório da Assistência Social das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, conforme análise do CNAS

| <b>Blocos de assuntos</b>                     | <b>Núm. de delib.</b> | <b>Delib. Implem.</b> | <b>Delib. em andam.</b> | <b>Delib. não implem.</b> | <b>%</b> |
|---|-----------------------|-----------------------|-------------------------|---------------------------|----------|
| <b>Custos dos Serviços Socioassistenciais</b> | 4                     | 1                     | 3                       | 0                         | 5,71%    |
| <b>Controle Social do Financiamento</b>       | 11                    | 3                     | 7                       | 1                         | 15,71%   |
| <b>Financiamento e Cofinanciamento</b>        | 21                    | 7                     | 14                      | 0                         | 30,00%   |

|                                     |           |                    |                    |                  |             |
|-------------------------------------|-----------|--------------------|--------------------|------------------|-------------|
| <b>Fundos de Assistência Social</b> | <b>12</b> | 2                  | 8                  | 2                | 17,14%      |
| <b>Ciclo Orçamentário</b>           | <b>8</b>  | 3                  | 5                  | 0                | 11,43%      |
| <b>Normatização</b>                 | <b>12</b> | 2                  | 8                  | 2                | 17,14%      |
| <b>Índices do SUAS</b>              | <b>2</b>  | 2                  | 0                  | 0                | 2,86%       |
| <b>TOTAL GERAL</b>                  | <b>70</b> | <b>20 (28,57%)</b> | <b>45 (64,29%)</b> | <b>5 (7,15%)</b> | <b>100%</b> |

Fonte: Caderno de Avaliações e Recomendações CNASSNAS (BRASIL, 2013).

A tabela 2 demonstra a análise quantitativa da SNAS, em relação ao mesmo Eixo 1, e seus respectivos blocos de assuntos:

**Tabela 2–** Deliberações relacionadas ao Eixo 1: Cofinanciamento Obrigatório da Assistência Social das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, conforme análise da SNAS

| <b>Blocos de assuntos</b>                     | <b>Núm. de delib.</b> | <b>Delib. implem.</b> | <b>Delib. em andam.</b> | <b>Delib. não implem.</b> | <b>%</b>    |
|---|-----------------------|-----------------------|-------------------------|---------------------------|-------------|
| <b>Custos dos Serviços Socioassistenciais</b> | <b>4</b>              | 1                     | 3                       | 0                         | 5,71%       |
| <b>Controle Social do Financiamento</b>       | <b>11</b>             | 6                     | 4                       | 0                         | 15,71%      |
| <b>Financiamento e Cofinanciamento</b>        | <b>21</b>             | 11                    | 8                       | 0                         | 30,00%      |
| <b>Fundos de Assistência Social</b>           | <b>12</b>             | 5                     | 4                       | 0                         | 17,14%      |
| <b>Ciclo Orçamentário</b>                     | <b>8</b>              | 4                     | 3                       | 0                         | 11,43%      |
| <b>Normatização</b>                           | <b>12</b>             | 2                     | 2                       | 2                         | 17,14%      |
| <b>Índices do SUAS</b>                        | <b>2</b>              | 1                     | 1                       | 0                         | 2,86%       |
| <b>TOTAL GERAL</b>                            | <b>70</b>             | <b>30 (42,9%)</b>     | <b>25 (35,70%)</b>      | <b>2 (2,8%)</b>           | <b>100%</b> |

Fonte: Caderno de Avaliações e Recomendações CNASSNAS (BRASIL, 2013).

Com base nos dados supramencionados, é possível analisar que, em relação aos blocos de assuntos do Eixo 1 - Cofinanciamento Obrigatório da Assistência Social, nas Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, o tema “Financiamento e Cofinanciamento”, é o bloco que apresenta maior número de deliberações, sendo 21 deliberações de um total de 70 (30%), e, também, demonstra o maior número de deliberações implementadas tanto para o CNAS (7 deliberações), quanto para a SNAS (11 deliberações), o que com certeza pode se fundamentar pela comprovada ampliação dos investimentos na área da Política de Assistência Social.

Conforme dados da SNAS e CNAS, em 2002 o valor destinado para essa política pela União era de R\$ 11,5 bilhões, e em 2012 passou para R\$ 56,6 bilhões.

Em relação às deliberações implementadas, a SNAS apura uma maior capacidade inclusiva dessas conferências, avaliando que 30 deliberações de um total de 70 (42,9%) foram implementadas, enquanto o CNAS indica a implementação de 20 deliberações (28,57%). Em relação às deliberações em andamento, o CNAS indica 45 – 64,29%, enquanto a SNAS 25 deliberações em andamento (35,70%). Ainda, em relação às deliberações não implementadas o CNAS indica 5 deliberações (7,15%), enquanto a SNAS 2 (2,8%).

Relevante destacar que, essa variação existente entre a avaliação do CNAS e da SNAS, em que o conselho apura uma capacidade inclusiva menor das deliberações das conferências nacionais analisadas de 28,57%, enquanto a SNAS avalia uma capacidade inclusiva maior de 42,9%, pode demonstrar uma maior facilidade ao acesso dos dados necessários à avaliação por parte da SNAS, do que por parte do CNAS, podendo revelar fragilidades no controle social. Também, uma possível dificuldade no acesso das informações que estão sob a guarda do gestor, no caso a SNAS, sendo esta uma realidade também dos Conselhos Estaduais, do DF e dos Municípios.

#### 4.2 EIXO 2: GESTÃO DO SUAS: VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL, PROCESSOS DE PLANEJAMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

O Eixo 2 da IX Conferência Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2013), ficou definido como: Gestão do SUAS: Vigilância Socioassistencial, Processos de Planejamento, Monitoramento e Avaliação da Política de Assistência Social.

O quadro 10 demonstra os objetivos específicos propostos para a fundamentação das discussões e deliberações do Eixo 2:

#### **Quadro 10** – Objetivos específicos do Eixo 2 – Gestão do SUAS: Vigilância Socioassistencial, Processos de Planejamento, Monitoramento e Avaliação da IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013

| Objetivos específicos   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliar e compreender a concepção da vigilância socioassistencial, processos de planejamento, monitoramento e avaliação, para o aprimoramento da gestão do SUAS, tomando como premissa o exercício do controle social;</li> <li>• Discutir e analisar a operacionalização da vigilância socioassistencial, enfocando a utilização de todos os sistemas de informação, da organização do diagnóstico socioterritorial e do mapeamento de vulnerabilidades.</li> </ul> |

**Fonte:** Informe nº 03/2013 da IX Conferência Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2013).

O quadro 11 demonstra a ementa que fundamentou o Eixo 2 na IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013:

**Quadro 11**– Ementa do Eixo 2 – Gestão do SUAS: Vigilância Socioassistencial, Processos de Planejamento, Monitoramento e Avaliação da IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013

| Ementa   |
|--|
| A Vigilância Socioassistencial, como área de gestão do SUAS e sua estreita relação com as áreas responsáveis pela oferta de serviços socioassistenciais na proteção social básica e especial e benefícios. Sua função de produção, análise e sistematização periódicas de informações territorializadas sobre as situações de vulnerabilidade, danos e riscos que incidem sobre famílias e indivíduos no âmbito do território. Instituição da área de Vigilância Socioassistencial nos municípios, estado, DF e União, vinculada diretamente aos órgãos gestores, visando sua efetiva operacionalização por meio da utilização de todos os sistemas de informação que coleta e organiza informações que potencializam o diagnóstico socioterritorial e realiza o mapeamento das vulnerabilidades, com vistas a possibilitar o planejamento de ações de caráter preventivo, proativo e protetivo da política de assistência social. |

**Fonte:** Informe nº 03/2013 da IX Conferência Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2013).

A tabela 3 apresenta as deliberações relacionadas ao Eixo 2 -Gestão do SUAS: Vigilância Socioassistencial, Processos de Planejamento, Monitoramento e Avaliação nas Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, distribuídas por blocos de assuntos. Também demonstra as deliberações implementadas, em andamento e as não implementadas. As 85 deliberações desse eixo se desdobram nos seguintes blocos de assuntos: a) vigilância socioassistencial (monitoramento, avaliação e informação); b) gestão compartilhada do SUAS; c) intersetorialidade com outras políticas; d) garantia de efetivação dos direitos socioassistenciais aos usuários do SUAS. O quadro 14 refere-se, também, à análise quantitativa do CNAS.

**Tabela 3** – Deliberações relacionadas ao Eixo 2: Gestão do SUAS: Vigilância Socioassistencial, Processos de Planejamento, Monitoramento e Avaliação das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, conforme análise do CNAS

| Blocos de assuntos  | Núm. de delib. | Delib. implem.  | Delib. em andamento | Delib. não implem. | %           |
|---|----------------|-----------------|---------------------|--------------------|-------------|
| Vigilância Socioassistencial (Monitoramento, Avaliação e Informação)        | 42             | 24              | 15                  | 0                  | 49,41%      |
| Gestão Compartilhada do SUAS  | 30             | 12              | 18                  | 1                  | 35,29%      |
| Intersetorialidade com outras Políticas                                     | 5              | 1               | 4                   | 0                  | 5,88%       |
| Garantia da Efetivação dos Direitos Socioassistenciais aos Usuários do SUAS | 8              | 3               | 4                   | 2                  | 9,41%       |
| <b>TOTAL GERAL</b>  | <b>85</b>      | <b>40 (47%)</b> | <b>41 (48%)</b>     | <b>4 (5%)</b>      | <b>100%</b> |

Fonte: Caderno de Avaliações e Recomendações CNASSNAS (BRASIL, 2013).

A tabela 4 demonstra a análise quantitativa da SNAS, em relação ao mesmo Eixo 2, e seus respectivos blocos de assuntos:

**Tabela 4** – Deliberações relacionadas ao Eixo 2: Gestão do SUAS: Vigilância Socioassistencial, Processos de Planejamento, Monitoramento e Avaliação das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, conforme análise da SNAS

| Blocos de assuntos  | Núm. de delib. | Delib. implem.     | Delib. em andam.   | Delib. não implem. | Outras situações <sup>*37</sup> | %           |
|---|----------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------------------|-------------|
| Vigilância Socioassistencial (Monitoramento, Avaliação e Informação)        | 42             | 24                 | 15                 | 3                  | 0                               | 49,41%      |
| Gestão Compartilhada do SUAS  | 30             | 14                 | 14                 | 0                  | 2                               | 35,29%      |
| Intersetorialidade com outras Políticas                                     | 5              | 1                  | 4                  | 0                  | 0                               | 5,88%       |
| Garantia da Efetivação dos Direitos Socioassistenciais aos Usuários do SUAS | 8              | 3                  | 4                  | 1                  | 0                               | 9,41%       |
| <b>TOTAL GERAL</b>  | <b>85</b>      | <b>42 (49,40%)</b> | <b>37 (43,50%)</b> | <b>4 (5%)</b>      | <b>2(2,4%)</b>                  | <b>100%</b> |

<sup>37</sup> Abrange deliberações consideradas já superadas em razão: do avanço da legislação e normativas; do próprio processo de implementação do SUAS; ou por versarem sobre temas que extrapolam a competência do MDS em relação ao SUAS.

**Fonte:** Construído pela autora com base no Caderno de Avaliações e Recomendações CNASSNAS (BRASIL, 2013).

Em relação ao Eixo 2 - Gestão do SUAS: Vigilância Socioassistencial, Processos de Planejamento, Monitoramento e Avaliação, analisado nas Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, os blocos de assuntos “Vigilância Socioassistencial: Monitoramento, Avaliação e Informação” e “Gestão Compartilhada do SUAS” congregaram o maior número de deliberações no período analisado, tendo o primeiro registrado 42 deliberações (49,41%), e o segundo 30 deliberações (35,29%), tanto pelo CNAS quanto pela SNAS, indicando também uma considerável capacidade inclusiva dessas deliberações. Das 42 deliberações indicadas no tema Vigilância Socioassistencial, 24 foram implementadas (57,14%), tanto na análise do CNAS quanto da SNAS. Já em relação à Gestão Compartilhada do SUAS, das 30 deliberações registradas, o CNAS indica a implementação de 12 (40%), enquanto a SNAS de 14 (46,66%).

Quanto a esses blocos de assuntos, a maior incidência de deliberações pode ter se dado em função do ineditismo do assunto na área da assistência social, que, até a implantação do SUAS não registrava em sua prática cotidiana uma atuação profissionalizada com base e fundamento em dados, indicadores, e, apresentava uma reduzida experiência em compartilhamento de gestão entre os entes federados, face à sua característica de política focalizada e não profissional. Importa ressaltar, a relevância do processo de Vigilância Socioassistencial, pois não há como realizar um trabalho mais efetivo sem dados e diagnósticos que apontem necessidade e cobertura do Sistema, portanto esse eixo acaba impactando em todos os demais. É preciso, também, considerar-se que, a vigilância socioassistencial é uma das funções da Política de Assistência Social. Em relação às deliberações implementadas, a SNAS apura uma maior capacidade inclusiva dessas conferências, avaliando que 42 deliberações de um total de 85 (49,40%) foram implementadas, enquanto o CNAS indica a implementação de 40 deliberações (47%).

Quanto às deliberações em andamento, o CNAS indica uma maior capacidade inclusiva registrando 41 deliberações (48%), enquanto a SNAS registra 37 deliberações em andamento (43,50%). Ainda, em relação às deliberações não implementadas o CNAS indica 4 deliberações (5%), da mesma forma que a SNAS. A SNAS indica, ainda, uma outra categoria denominada “Outras Situações”, que agregam deliberações consideradas já superadas em razão do avanço da legislação e normativas; do próprio

processo de implementação do SUAS; ou por versarem sobre temas que extrapolam a competência do MDS em relação ao SUAS. As deliberações dessa natureza foram pouco significativas.

Nesse bloco de assuntos, as avaliações do CNAS e SNAS não registraram oscilações consideráveis nos dados avaliativos. Relevante destacar que, esses temas são de extrema importância para a Política de Assistência Social, visto que a cultura do monitoramento, avaliação e gestão da informação tem dificuldades de implementação nas políticas sociais brasileiras de forma geral, e, na área da assistência social principalmente.

Essa dificuldade pode se ampliar quando for considerada a questão dos recursos humanos, visto que a composição das equipes de referência geralmente não atende aos padrões mínimos de quantidades, tampouco quanto aos perfis necessários para a função de gestão. Essa situação é registrada tanto nos serviços de proteção social básica, quanto nos serviços de proteção social especial de média e alta complexidade. Em relação às equipes de referência de gestão do SUAS, essas características se acentuam, tanto em relação às quantidades de profissionais quanto aos perfis, além de não estarem constituídas em muitos municípios e Estados.

E ao tratarmos dos municípios de pequeno porte I (até 10.000 habitantes) e II (de 10.000 a 20.000 habitantes) a situação é ainda mais caótica, pois com extrema frequência o(a) trabalhador(a) que atende os(as) usuários(as), é o mesmo que registra e sistematiza os dados dos atendimentos, o que, com certeza, interfere na qualidade e na confiabilidade dos dados apurados. Considerando ainda que, os municípios de pequeno porte I (2.513 municípios (45,15%) e II (1.401 municípios (25,17%) representam 3.914 municípios do universo brasileiro de 5.565 municípios (70,32%).

#### 4.3 EIXO 3: GESTÃO DO TRABALHO

No eixo 3 - Gestão do Trabalho, a IX Conferência Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2013), definiu os seguintes objetivos específicos, conforme previsão no quadro 12:

**Quadro 12–** Objetivos específicos do Eixo 3 – Gestão do Trabalho IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013

| <b>Objetivos específicos</b>  |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliar e reafirmar a concepção de gestão do trabalho para o aprimoramento da gestão do SUAS e qualificação dos serviços, programas, projetos e benefícios, tomando como premissa o exercício do controle social;</li> <li>• Discutir a gestão do trabalho na perspectiva da implantação de quadros efetivos de funcionários, de planos de cargos, carreiras e salários, de concurso público;</li> <li>• Qualificar o debate sobre a educação permanente na assistência social.</li> </ul> |

**Fonte:** Informe nº 03/2013 da IX Conferência Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2013).

No quadro 13 encontra-se a ementa que fundamentou o Eixo 3 na IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013:

**Quadro 13 –** Ementa do Eixo 3 – Gestão do Trabalho IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013

| <b>Ementa</b>  |
|--|
| <p>A gestão do trabalho no SUAS compreende o planejamento, a organização e a execução das ações relativas à valorização do trabalhador e à estruturação do processo de trabalho institucional, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Busca o reconhecimento e a valorização do trabalhador em todas suas dimensões, contribuindo para materializar e qualificar a ampla rede de proteção social implantada no território nacional na perspectiva do direito socioassistencial. A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS) estabelece e consolida os principais eixos a serem considerados para a gestão do trabalho e educação permanente no âmbito do SUAS. O trabalho social interdisciplinar como instrumento capaz de atuar como política orientadora da gestão, formação, qualificação e regulação que resulta da intervenção de várias categorias profissionais que atuam no SUAS. A Política Nacional de Educação Permanente do SUAS, visa institucionalizar no âmbito do SUAS, a perspectiva político-pedagógica e a cultura da educação permanente. A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus impedimentos para a contratação de servidores públicos. A Lei 8.742/93 e a autorização de utilização dos recursos do cofinanciamento federal para pagamento de pessoal. A Política Nacional de Educação Permanente do SUAS tem como objetivo institucionalizar, no âmbito do SUAS, a perspectiva político-pedagógica e a cultura da educação permanente.</p> |

**Fonte:** Informe nº 03/2013 da IX Conferência Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2013).

Na sistematização das propostas relacionadas ao Eixo 3 - Gestão do Trabalho nas Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, foram contabilizadas 54 deliberações, sendo que os assuntos foram classificados nos seguintes blocos: a) Capacitação (demandas relativas aos trabalhadores do SUAS); b) RH SUAS (demandas relativas aos trabalhadores do SUAS).

A tabela 5 demonstra as deliberações implementadas, em processo de implementação e não implementadas dentre as 54 deliberações relacionadas ao da Gestão do Trabalho, conforme a análise quantitativa do CNAS.

**Tabela 5** – Deliberações relacionadas ao Eixo 3: Gestão do Trabalho das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, conforme análise do CNAS

| Blocos de assuntos | Núm. de delib. | Delib. implem.  | Delib. em andam. | Delib. não implem. | %           |
|--------------------|----------------|-----------------|------------------|--------------------|-------------|
| Capacitação        | 22             | 22              | 0                | 0                  | 40,74%      |
| RH SUAS            | 32             | 10              | 21               | 1                  | 59,26%      |
| <b>TOTAL GERAL</b> | <b>54</b>      | <b>32 (59%)</b> | <b>21 (39%)</b>  | <b>1 (2%)</b>      | <b>100%</b> |

Fonte: Caderno de Avaliações e Recomendações CNASSNAS (BRASIL, 2013)

Já tabela 6 demonstra as deliberações implementadas, em processo de implementação e não implementadas dentre as 54 deliberações relacionadas ao da Gestão do Trabalho, conforme a análise quantitativa da SNAS.

**Tabela 6**– Deliberações relacionadas ao Eixo 3: Gestão do Trabalho das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 201, conforme análise da SNAS

| Blocos de assuntos | Núm. de delib. | Delib. implem.  | Delib. em andam. | Delib. não implem. | %           |
|--------------------|----------------|-----------------|------------------|--------------------|-------------|
| Capacitação        | 22             | 22              | 0                | 0                  | 41%         |
| RH SUAS            | 32             | 10              | 21               | 1                  | 59%         |
| <b>TOTAL GERAL</b> | <b>54</b>      | <b>32 (59%)</b> | <b>21 (39%)</b>  | <b>1 (2%)</b>      | <b>100%</b> |

Fonte: Caderno de Avaliações e Recomendações CNASSNAS (BRASIL, 2013).

Em relação ao Eixo 3 - Gestão do Trabalho, os dois blocos de assuntos mantêm um equilíbrio no que se refere ao número de deliberações identificadas, embora o bloco “RH SUAS” concentre um número maior de deliberações apuradas, sendo 32 deliberações de um total de 54 (59,25%), enquanto o bloco “Capacitação” congrega 22 deliberações (40,74%). Passando a avaliar esses indicadores, pode-se considerar que, a NOB/RH SUAS (BRASIL, 2006) e suas atualizações, tratam-se de um dos maiores avanços na Política de Assistência Social efetivado pelo SUAS, mas que, como muitos outros, está afetado pela cultura do não direito e da não política.

Embora amplas legislações e normatizações já estejam disponíveis no âmbito da Gestão do Trabalho no SUAS, as situações relacionadas ao tema dos recursos humanos, com certeza, ainda necessita avançar muito para contemplar o que preconizam as diretrizes e objetivos básicos da NOB/RH SUAS (BRASIL, 2006). As principais dificuldades demonstram-se em relação à questão dos salários adequados às funções; previsão e garantia dos direitos trabalhistas para todos (as) trabalhadores (as) da rede pública e privada; quantidades de trabalhadores(as) compondo as equipes de referência de forma condizente com as demandas; o fortalecimento do vínculo

empregatício efetivado por meio de concursos públicos, superando as formas precárias ainda identificadas; a equiparação em direitos e deveres entre trabalhadores(as) da rede socioassistencial pública e privada. Esses temas avançam lentamente por estarem inseridos em um contexto com características fundamentadas no referencial teórico neoliberal muito predominante no Brasil, que congrega fortes tendências ao enfraquecimento do Estado.

Em face desse contexto, se justifica o direcionamento da maior parte das deliberações para esse bloco, e também a baixa capacidade inclusiva das mesmas, estando implementadas somente 10 deliberações do total de 32 (31,25%), tanto na avaliação do CNAS quanto da SNAS. Já em relação ao bloco “Capacitação” as 22 deliberações identificadas do total de 54 (40,74%) são consideradas implementadas tanto pelo CNAS quanto pela SNAS, principalmente pelo fato de que nesse período foram realizadas inúmeras iniciativas de capacitações pelos três entes federados. Mas, cabe ressaltar que, a maior conquista dessa área, certamente, foi a instituição da Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social (PNEP/SUAS), por meio da Resolução do CNAS nº 4, de 13 de março de 2013, que está em acelerado processo de implantação no Brasil através do CapacitaSUAS.

Quanto às deliberações em andamento, tanto o CNAS quanto a SNAS, indicam 21 deliberações a serem cumpridas do total de 32 no âmbito do RH SUAS (65,62%), enquanto que no âmbito da capacitação, todas as 22 deliberações identificadas foram cumpridas, indicando uma altíssima capacidade inclusiva dessas conferências em relação a esse tema.

#### 4.4 EIXO 4: GESTÃO DOS SERVIÇOS, PROGRAMAS E PROJETOS

O quadro 14 registra os objetivos específicos do Eixo 4 - Gestão dos Serviços, Programas e Projetos para a IX Conferência Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2013).

**Quadro 14 – Objetivos específicos do Eixo 4 –Gestão dos Serviços, Programas e Projetos na IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013**

| <b>Objetivos específicos</b>  |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliar do ponto de vista do controle social os processos de acompanhamento dos serviços, programas e projetos ofertados pela rede socioassistencial, tendo em vista a qualidade e efetividade dessas ofertas;</li> <li>• Avaliar a gestão dos processos de articulação e integração entre serviços, programas e projetos, tomando como parâmetro os níveis de complexidade do SUAS: proteção social básica e especial;</li> <li>• Avaliar a organização dos serviços, programas e projetos, a partir da sua estrutura: territorialidade, equipe de referência, acessibilidade, equipamentos e horários de funcionamento.</li> </ul> |

**Fonte:** Informe nº 03/2013 da IX Conferência Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2013)

No quadro 15 encontra-se a ementa que fundamentou o Eixo 4 na IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013:

**Quadro 15 – Ementa do Eixo 4 –Gestão dos Serviços, Programas e Projetos na IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013**

| <b>Ementa</b>   |
|---|
| <p>Enfatizar a concepção de serviços socioassistenciais tipificados em âmbito nacional e a concepção de programas e projetos, que tem a função de qualificar esses serviços visando a garantia da proteção social. Responsabilidades da União, Estados, DF e municípios na gestão do sistema e na garantia de sua organização, qualidade e resultados na prestação dos serviços, programas e projetos socioassistenciais que serão ofertados pela rede socioassistencial. Avaliar a organização dos serviços, programas e projetos, a partir da sua estrutura: territorialidade, equipe técnica, acessibilidade, equipamentos e horário de funcionamento, bem como a gestão dos processos de articulação e integração entre serviços, programa e projetos, tendo como parâmetro os níveis de complexidade do SUAS: proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade. A construção e planejamento da integração dos serviços e benefícios deve garantir o acesso à proteção social, na perspectiva da universalização do atendimento e do fortalecimento da autonomia e protagonismos dos usuários. Avaliar, do ponto de vista da gestão e do controle social os processos de acompanhamento dos serviços, programas e projetos ofertados pela rede socioassistencial, tendo em vista a qualidade e efetividade do SUAS.</p> |

**Fonte:** Informe nº 03/2013 da IX Conferência Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2013).

Com relação ao Eixo 4: Gestão dos Serviços, Programas e Projetos nas Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011 foram contabilizadas 59 deliberações acerca desse tema, sendo que os assuntos foram classificados nos seguintes blocos: a) Inclusão Produtiva; b) Drogas; c) Usuários dos SUAS; d) Segurança Alimentar e Nutricional; e) Normatização; f) Equipamentos e Serviços.

A tabela 7 além de demonstrar o número total de deliberações que envolveram essa temática, registra, também, as deliberações implementadas, com a implementação em andamento e as deliberações não implementadas, por meio da análise do CNAS.

**Tabela 7–** Deliberações relacionadas ao Eixo 4: Gestão dos Serviços, Programas e Projetos das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, conforme análise do CNAS

| Blocos de assuntos                | Núm. de delib. | Delib. implem.  | Delib. em andam. | Delib. não implem. | %           |
|-----------------------------------|----------------|-----------------|------------------|--------------------|-------------|
| Inclusão Produtiva                | 10             | 4               | 5                | 1                  | 16,59%      |
| Drogas                            | 1              | 0               | 1                | 0                  | 1,69%       |
| Usuários do SUAS                  | 21             | 7               | 13               | 1                  | 35,59%      |
| Segurança Alimentar e Nutricional | 2              | 0               | 2                | 0                  | 3,39%       |
| Normatização                      | 7              | 4               | 2                | 1                  | 11,86%      |
| Equipamentos e Serviços           | 18             | 3               | 14               | 1                  | 30,51%      |
| <b>TOTAL GERAL</b>                | <b>59</b>      | <b>18 (31%)</b> | <b>37 (63%)</b>  | <b>4 (6%)</b>      | <b>100%</b> |

Fonte: Caderno de Avaliações e Recomendações CNASSNAS (BRASIL, 2013)

A tabela 8 demonstra o total de deliberações relacionadas aos blocos de assuntos do Eixo 4, bem como as deliberações implementadas, em andamento e não implementadas, que envolvem essa temática conforme análise do CNAS. Apresenta, ainda, algumas deliberações que envolvem outras situações, que podem significar situações consideradas já superadas em do avanço da legislação e normativas do SUAS, do próprio processo de implementação sistema, ou por versarem sobre temas que extrapolam a competência do MDS.

**Tabela 8–** Deliberações relacionadas ao Eixo 4: Gestão dos Serviços, Programas e Projetos das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, conforme análise da SNAS

| Blocos de assuntos                | Núm. de delib. | Delib. implem.    | Delib. em andam.   | Delib. não implem. | Outras Situações*<br>38 | %           |
|-----------------------------------|----------------|-------------------|--------------------|--------------------|-------------------------|-------------|
| Inclusão Produtiva                | 10             | 5                 | 5                  | 0                  | 0                       | 16,59%      |
| Drogas                            | 1              | 1                 | 0                  | 0                  | 0                       | 1,69%       |
| Usuários do SUAS                  | 21             | 13                | 7                  | 0                  | 1                       | 35,59%      |
| Segurança Alimentar e Nutricional | 2              | 0                 | 2                  | 0                  | 0                       | 3,39%       |
| Normatização                      | 7              | 4                 | 2                  | 0                  | 1                       | 11,86%      |
| Equipamentos e Serviços           | 18             | 11                | 6                  | 0                  | 1                       | 30,51%      |
| <b>TOTAL GERAL</b>                | <b>59</b>      | <b>34 (57,6%)</b> | <b>22 (37,20%)</b> | <b>00 (0%)</b>     | <b>03(5,2%)</b>         | <b>100%</b> |

Fonte: Caderno de Avaliações e Recomendações CNASSNAS (BRASIL, 2013)

A análise dos blocos de assuntos do Eixo 4 - Gestão dos Serviços, Programas e Projetos, demonstram que os três blocos de assuntos que apresentaram maior número de deliberações identificadas, no período das conferências nacionais analisado, foram: “Inclusão Produtiva”, “Usuários no SUAS” e “Equipamentos e Serviços”. Em relação à “Inclusão Produtiva”, são registradas 10 deliberações no período, do total de 59 deliberações (16,59%), sendo que, quanto à capacidade inclusiva dessas conferências é possível identificar um total de 04 deliberações implementadas na análise do CNAS (40%) e 05 na análise da SNAS (50%), não demonstrando oscilações nas avaliações. Da mesma forma, em relação às deliberações em andamento.

No âmbito da “Inclusão Produtiva”, o destaque, tanto do CNAS, quanto da SNAS, fica para a implementação de programas de assistência social intersetoriais, voltados para a promoção da inserção dos (as) usuários(as) no mundo do trabalho, como o Programa ACESSUAS Trabalho<sup>39</sup>, BPC na Escola e BPC Trabalho, por exemplo. Relevante destacar que, a integração ao mundo do trabalho se dá por meio

<sup>38</sup> Abrange deliberações consideradas já superadas em razão: do avanço da legislação e normativas; do próprio processo de implementação do SUAS; ou por versarem sobre temas que extrapolam a competência do MDS em relação ao SUAS.

<sup>39</sup> O Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – ACESSUAS-TRABALHO foi instituído pela Resolução CNAS nº 18, de 24 de maio de 2012.

de ações integradas de diversas políticas públicas e não só por meio da Política de Assistência Social (Resolução CNAS n° 33/2011<sup>40</sup> (BRASIL, 2011)).

Em relação ao bloco de assunto “Usuários no SUAS”, cabe destacar que, estão concentradas um considerável número de deliberações nesse eixo, tendo sido identificadas 21 deliberações de um total de 59 (35,59%). Nesse contexto, foi possível verificar uma variação em relação às análises do CNAS e SNAS. Na avaliação do CNAS, das 21 deliberações apresentadas, 13 foram implementadas (61,90%), enquanto 07 deliberações estavam em andamento (33,33%); e, na avaliação da SNAS, 07 deliberações estavam implementadas (33,33%) e 21 em andamento (61,90%), demonstrando que não houve um consenso entre os dois órgãos na análise das deliberações desse bloco de assuntos.

Tal variação pode justificar-se pelo fato de que, o tema “Usuários no SUAS” é um assunto recorrente em processos conferenciais e, desafiador, no âmbito dessa política, pois os(as) usuário estão sendo alcançados(as) muito mais quando se trata de atendimentos nos programas, projetos e serviços, do que, em relação às discussões sobre participação social nos espaços de controle social e de avaliação do SUAS. A justificativa para essa constatação pode estar relacionada com a baixa cultura de participação no Brasil, mas também por um rescaldo assistencialista na Política de Assistência Social, que dificulta o seu reconhecimento enquanto um direito público e reclamável pela sociedade em geral, e, inclusive pelos(as) seus usuários(as).

Embora as normatizações e orientações na área do fortalecimento da participação social dos (as) usuários (as) do SUAS estejam aprovadas e publicadas em consideráveis proporções, ainda estão pendentes de muita mobilização por parte de gestores(as), trabalhadoras(as), conselheiros(as). Nesse âmbito, fica evidenciado que, assegurar legalmente a participação social não se faz suficiente, necessitando, ainda, maior divulgação, mobilização e comprometimento de todos(as) os(as) envolvidos(as) na efetivação dessa política pública, para que, de fato e de direito, possa viabilizar a participação social da população usuária.

Nessa área, merece destaque a aprovação de legislações como o Decreto Federal n° 7.053 de 23 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional para a Pessoa em Situação de Rua; da Resolução CNAS n° 11, de 23 de setembro de 2015, que caracteriza os usuários, seus direitos e sua participação na Política Pública de

---

<sup>40</sup>A Resolução CNAS n° 33, de 28 de novembro de 2011, define a Promoção da Integração ao Mercado de Trabalho no campo da assistência social e estabelece seus requisitos.

Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), etc. Também cabe reforçar como um avanço nessa área, a instituição do Fórum Nacional dos Usuários do SUAS, no ano de 2015.

Quanto ao bloco “Equipamentos e Serviços”, registra-se, também, uma considerável concentração de deliberações nesse bloco, tendo sido identificadas 18 deliberações de um total de 59 (30,51%). Também, observa-se uma oscilação entre a análise do CNAS e da SNAS, sendo que, aquele considera como implementadas apenas 03 deliberações das 18 (16,66%), e em andamento 14 deliberações (77,77%). Já a SNAS, reconhece que, do total das 18 deliberações desse bloco, 11 estão implementadas (61,11%) e 06 estão em andamento (33,33%). Em relação à análise qualitativa, tanto o CNAS quanto a SNAS, são unânimes em avaliar que, o destaque para esse bloco de assuntos, é a ampliação das unidades públicas estatais do SUAS, prioritariamente os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), que de 2005 à 2013 apresentaram um crescimento de 318%, conforme dados do CENSO SUAS. Em 2005, totalizavam-se 2.292 serviços, sendo 1.978 CRAS e 314 CREAS, e, em setembro de 2013, o total registrado era de 10.116 serviços, sendo 7.507 CRAS, 2.318 CREAS e 291 Centros POP. Também, são registradas a existência de 1.197 Equipes Volantes em 1030 município brasileiros. (BRASIL/CENSO SUAS, 2013).

Nessa área, um dos grandes desafios atualmente é a ampliação dos CREAS para municípios de pequeno porte II (de 10.000 a 20.000 habitantes), por meio de cofinanciamento federal, que ainda não é uma realidade efetivada. Outro grande avanço que pode ser destacado, é a aprovação do Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS, firmado entre o MDS com Estados<sup>41</sup>, DF e Municípios<sup>42</sup>, e registra o compromisso entre o órgão gestor federal, com os órgãos gestores da Política de Assistência Social estaduais e municipais, em fortalecer a gestão do SUAS, do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único para Programas Sociais.

De forma geral, no âmbito do Eixo 4 - Gestão dos Serviços, Programas e Projetos, a capacidade inclusiva das conferências nacionais, no período analisado, se

---

<sup>41</sup>Resolução CNAS nº 32, de 31 de outubro de 2013, que dispõe sobre o Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, estabelece a revisão das prioridades e metas específicas para a gestão estadual e do Distrito Federal e os compromissos do governo federal, estabelecidos na Resolução nº 17, de 18 de novembro de 2010, da Comissão Intergestores Tripartite – CIT.

<sup>42</sup>Resolução CNAS nº 18, de 15 de julho de 2013, dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, para o quadriênio 2014-2017, pactuadas pela Comissão Intergestores Tripartite – CIT.

mostrou bastante relevante, visto que tanto na avaliação do CNAS quanto da SNAS, foi identificado um considerável nível de deliberações implementadas e em andamento. Mas, é relevante destacar que, conforme a avaliação qualitativa de ambos os órgãos, embora exista o reconhecimento de muitos avanços, se confirma também, a existência de muitos desafios para que, efetivamente o SUAS se fortaleça no Brasil.

#### 4.5 EIXO 5: GESTÃO DOS BENEFÍCIOS E TRANSFERÊNCIA DE RENDA

O Eixo 5 trata das deliberações em torno do tema Gestão dos Benefícios e Transferência de Renda, também discutido na IX Conferência Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2013).

O quadro 16 descreve os objetivos específicos relacionados com esse tema, e que fundamentaram o processo de discussão e deliberações dessa conferência.

**Quadro 16–** Objetivos específicos do Eixo 5 - Gestão dos Benefícios e Transferência de Renda na IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013

| Objetivos específicos   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliar do ponto de vista do controle social os processos de acompanhamento da gestão dos benefícios e transferência de renda;</li> <li>• Avaliar e fortalecer a gestão dos benefícios e transferência de renda na assistência social, na perspectiva da garantia dos direitos dos usuários e da consolidação do SUAS;</li> <li>• Avaliar a gestão dos processos de articulação e integração entre serviços, benefícios e transferências de renda, na perspectiva da intersetorialidade com as demais políticas públicas.</li> </ul> |

Fonte: Construído pela autora conforme o Informe nº 03/2013 da IX Conferência Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2013).

No quadro 17 apresenta-se a ementa do Eixo 5 na IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013:

**Quadro 17– Ementa do Eixo 5 - Gestão dos Benefícios e Transferência de Renda na IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013**

| Ementa  |
|---|
| Os programas de transferência de renda como instrumentos de garantia dos direitos socioassistenciais: Concepção, caracterização e cobertura do Benefício de Prestação continuada - BPC, dos benefícios eventuais, e dos programas de transferência de renda (Programa Bolsa Família - PBF). Responsabilidades da União, Estados, DF e municípios na gestão do sistema e na garantia de sua organização, qualidade e resultados na prestação dos benefícios socioassistenciais e transferência de renda. O impacto do Programa Bolsa Família - PBF e do Benefício de Prestação Continuada - BPC no enfrentamento das desigualdades sociais e de redução da pobreza e da extrema pobreza. Os Benefícios Socioassistenciais e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Os Benefícios Eventuais, regulamentação e processualidade: função e especificidades da política de assistência social no enfrentamento à natalidade, morte e a calamidades públicas e situações de emergência. Papel dos Conselhos de Assistência Social na regulamentação dos benefícios eventuais; no processo de acompanhamento da gestão dos benefícios e transferência de renda; e no processo de articulação e integração entre serviços e benefícios socioassistenciais, na perspectiva da intersetorialidade com as demais políticas públicas. A construção e planejamento da integração dos e serviços e benefícios na perspectiva da universalização do atendimento e do fortalecimento da autonomia e protagonismos dos usuários. |

**Fonte:** Construído pela autora conforme o Informe nº 03/2013 da IX Conferência Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2013).

Em relação ao Eixo 5: Gestão dos Benefícios e Transferência de Renda nas Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011 foram contabilizadas um total de 17 deliberações acerca desse tema, sendo que os assuntos foram classificados nos seguintes blocos: a) Programa Bolsa Família (PBF); b) Benefício da Prestação Continuada (BPC); c) Benefícios Eventuais (BE); d) Gestão Integrada de Serviços e Benefícios.

A tabela 9 demonstra o número total de deliberações relacionadas ao Eixo 5, bem como o quantitativo das deliberações implementadas, em andamento e não implementadas, por blocos de assuntos e conforme análise do Conselho Nacional de Assistência Social.

**Tabela 9 – Deliberações relacionadas ao Eixo 5: Gestão dos Benefícios e Transferência de Renda das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, conforme análise do CNAS**

| Blocos de assuntos                               | Núm. de delib. | Delib. implem. | Delib. em andam. | Delib. não implem. | %           |
|--|----------------|----------------|------------------|--------------------|-------------|
| <b>Programa Bolsa Família (PBF)</b>              | 2              | 0              | 2                | 0                  | 11,76%      |
| <b>Benefício de Prestação Continuada (BPC)</b>   | 7              | 1              | 6                | 0                  | 41,18%      |
| <b>Benefícios Eventuais (BE)</b>                 | 5              | 2              | 3                | 0                  | 29,41%      |
| <b>Gestão Integrada de Serviços e Benefícios</b> | 3              | 0              | 3                | 0                  | 17,65%      |
| <b>TOTAL GERAL</b>                               | <b>17</b>      | <b>3 (18%)</b> | <b>14 (82%)</b>  | <b>0 (0%)</b>      | <b>100%</b> |

**Fonte:** Caderno de Avaliações e Recomendações CNASSNAS (BRASIL, 2013)

Já a tabela 10 registra o número total de deliberações relacionadas ao Eixo 5, bem como o quantitativo das deliberações implementadas, em andamento e não implementadas, por blocos de assuntos, agora conforme análise da Secretaria Nacional de Assistência Social.

**Tabela 10** – Deliberações relacionadas ao Eixo 5: Gestão dos Benefícios e Transferência de Renda das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, conforme análise da SNAS

| Blocos de assuntos                        | de | Núm. de delib. | Delib. implem. | Delib. em andam. | Delib. não implem. | Outras Situações* <sup>43</sup> | %           |
|---|----|----------------|----------------|------------------|--------------------|---------------------------------|-------------|
| Programa Bolsa Família (PBF)              |    | 2              | 0              | 2                | 0                  | 0                               | 11,76%      |
| Benefício de Prestação Continuada (BPC)   |    | 7              | 1              | 6                | 0                  | 0                               | 41,18%      |
| Benefícios Eventuais (BE)                 |    | 5              | 2              | 3                | 0                  | 1                               | 29,41%      |
| Gestão Integrada de Serviços e Benefícios |    | 3              | 0              | 3                | 0                  | 0                               | 17,65%      |
| <b>TOTAL GERAL</b>                        |    | <b>17</b>      | <b>3 (18%)</b> | <b>14 (82%)</b>  | <b>00 (0%)</b>     | <b>00(0%)</b>                   | <b>100%</b> |

**Fonte:** Construído pela autora com base no Caderno de Avaliações e Recomendações CNASSNAS (BRASIL, 2013).

Na análise das deliberações relacionadas ao Eixo 5 - Gestão dos Benefícios e Transferência de Renda, os dois blocos que demonstram maior concentração de deliberações são os que se referem ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e aos Benefícios Eventuais (BE), não deixando de ser considerada a importância da integração do Programa Bolsa Família (PBF) e dos outros benefícios à rede de serviços, programas e projetos do SUAS.

Reforçando a relevância da discussão e da efetivação da gestão integrada de todos os benefícios supramencionados com os serviços de assistência social, o que qualifica ainda mais a concepção de direito dos programas de transferência de renda, avançando assim, da singularidade do mero repasse de recursos financeiros às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social. Os benefícios de transferência de renda além de viabilizar acesso à renda, se devidamente articulado aos demais programas e serviços, pode viabilizar o acesso às políticas sociais e demais direitos disponíveis, aos usuários (as) que deles necessitarem, ou que, simplesmente sejam beneficiários(as) por direito. Esta integração é um grande desafio,

<sup>43</sup> Abrange deliberações consideradas já superadas em razão: do avanço da legislação e normativas; do próprio processo de implementação do SUAS; ou por versarem sobre temas que extrapolam a competência do MDS em relação ao SUAS.

e se converte sempre em deliberações recorrentes nos processos conferenciais da Política de Assistência Social.

Em relação às deliberações sobre o BPC, são identificadas 07 de um total de 17 (41,18%), sendo que dessas 07, tanto para o CNAS quanto para a SNAS, 01 delas foi considerada implementada (14,28%) e 06 delas foram consideradas em andamento (85,71%). Quanto aos BE, da mesma forma para o CNAS quanto para a SNAS, das 05 deliberações registradas do total de 17 (29,41%), 02 foram consideradas implementadas (40%), enquanto 03 foram avaliadas como em andamento (60%). De forma geral, tanto no cotidiano da Política de Assistência Social, quanto dos processos conferenciais, trata-se de um grande desafio a perspectiva da possibilidade de avanço, da concepção de fornecimento de benefícios ou repasse de benefícios de transferência de renda como uma ação assistencialista, patrimonialista. Ainda, persiste uma visão conservadora por parte da sociedade geral, e viabilizadora da manutenção de currais eleitorais e manipulação da população mais vulnerável econômica e socialmente, por parte da classe política.

Embora, na prática, a concessão de benefícios no âmbito da Política de Assistência Social tenha avançado consideravelmente, com a definição legal de critérios de concessão, e uma vinculação aos serviços de assistência social, como por exemplo o acompanhamento prioritário dos(as) beneficiários(as) e suas famílias, pelas equipes de referência dos CRAS e CREAS, a cultura predominante ainda é a do não direito e do favor, que, em muitas situações, dificulta o reconhecimento desses benefícios como direito de quem deles necessitar e estiver enquadrados(as) em seus respectivos critérios de concessão.

Um fator positivo, no âmbito do Programa Bolsa Família, a ser reconhecido, é a superação da cultura das condicionalidades, como fator de exclusão do programa, para uma cultura e reconhecimento legal de maior vulnerabilidade das famílias e indivíduos que descumprem as condicionalidades. De forma geral, a capacidade inclusiva dessas conferências atinge indicadores satisfatórios, visto que nenhuma das 17 deliberações identificadas foi considerada como não implementada.

Nesse tema, é relevante registrar como importantes desafios para o BPC, e enquanto deliberações recorrentes nas conferências, conforme avaliação do CNAS e da SNAS: a inclusão de doentes crônico-degenerativos; garantia de acesso ao BPC para o (a) cônjuge idoso (a); ampliação do valor da renda per capita para acesso ao benefício; não inclusão do valor do BPC no cálculo da renda per capita; redução da

idade do idoso(a) para acesso ao benefício; cadastramento, gestão e inclusão dos(as) beneficiários(as) nos serviços, etc.

#### 4.6 EIXO 6: REGIONALIZAÇÃO

A IX Conferência Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2013), definiu os seus objetivos específicos para o Eixo 6 – Regionalização, que fundamentaram as discussões e deliberações desse processo conferencial.

O quadro 18 descreve os objetivos específicos relacionados com esse tema:

**Quadro 18–** Objetivos específicos do Eixo 6 – Regionalização na IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013

| <b>Objetivos específicos</b>   |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliar e fortalecer a gestão compartilhada e integrada dos entes federados, visando à garantia da integralidade de acesso às proteções, resguardando as diversidades regionais, culturais e étnicas;</li> <li>• Promover debate sobre o desafio da intersetorialidade das políticas públicas, na perspectiva da regionalização;</li> <li>• Reconhecer as diversas realidades socioeconômicas, culturais e étnicas e suas expressões (questão fronteiriça, imigração, migração, grande obras e megaeventos) tendo em vista a garantia dos direitos socioassistenciais.</li> </ul> |

**Fonte:** Construído pela autora, tendo como referência o Informe nº 03/2013 da IX Conferência Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2013).

No quadro 19 apresenta-se a ementa do Eixo 6 – Regionalização na IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013

**Quadro 19 – Ementa do Eixo 6 – Regionalização na IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013**

| <b>Ementa</b>   |
|---|
| <p>A regionalização na perspectiva da garantia da integralidade da proteção social (o princípio da integralidade refere-se à garantia de proteção integral às famílias e indivíduos, atendendo às suas demandas e necessidades com ofertas e atenção em todos os níveis de proteção do SUAS); do convívio familiar e comunitário. A organização e localização dos serviços regionais devem considerar a necessidade de preservar os vínculos familiares e comunitários ou possibilitar seu reestabelecimento caso tenham sido rompidos; da equidade com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais, territoriais, considerando suas diversidades. Regionalização como forma de garantir a cobertura dos serviços especializados do SUAS a toda a população brasileira, inclusive nos locais em situação de maior dificuldade de acesso, municípios de menor porte, visando à diminuição das desigualdades regionais e de seus impactos para a população; Regionalização como garantia da igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza garantindo-se equivalência às populações urbanas, rurais e povos e comunidades tradicionais; garantia da cooperação federativa, que envolve a elaboração de acordos, protocolos e compromissos entre os entes federativos firmados para o cumprimento de responsabilidades, visando à garantia do acesso pela população ao direito constitucional à assistência social; da gestão compartilhada na condução político-administrativa da rede de serviços regional e local na forma de parceria entre a gestão estadual e o conjunto dos municípios integrantes da regionalização. Territorialização, a dimensão territorial no SUAS reconhece que a presença de múltiplos fatores sociais, econômicos, culturais, demográficos que expõem as famílias e indivíduos a agravos, danos e vulnerabilidades e riscos sociais e pessoais de diferentes naturezas e magnitudes, e, portanto, essa diretriz deve orientar a localização dos serviços, a partir da lógica de proximidade do cidadão, nos territórios com incidência de vulnerabilidades e riscos sociais.</p> |

**Fonte:** Construído pela autora com base no Informe nº 03/2013 da IX Conferência Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2013).

Em relação ao Eixo 6 – Regionalização nas Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, foram contabilizadas um total de 17 deliberações acerca desse tema, sendo que os assuntos foram classificados nos seguintes blocos: a) Regionalização dos Serviços do SUAS; b) População Rural e Urbana; c) Comunidades Tradicionais; d) Infraestrutura do Estado para Implementação do SUAS nos Municípios.

A tabela 11 demonstra o total das 17 deliberações relacionadas ao Eixo 6 – Regionalização, bem como demonstra as deliberações que foram implementadas, que estão em andamento e as que não foram implementadas, conforme análise do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

**Tabela 11** – Deliberações relacionadas ao Eixo 6: Regionalização das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, conforme análise do CNAS

| Blocos de assuntos   | Núm. de delib. | Delib. implem. | Delib. andam.      | Delib. implem.   | %           |
|--|----------------|----------------|--------------------|------------------|-------------|
| <b>Regionalização dos Serviços do SUAS</b>                                 | 9              | 0              | 8                  | 1                | 52,94%      |
| <b>População Rural e Urbana</b>  | 2              | 0              | 2                  | 0                | 11,76%      |
| <b>Comunidades Tradicionais</b>  | 5              | 0              | 5                  | 0                | 29,41%      |
| <b>Infraestrutura do Estado para Implementação do SUAS nos Municípios.</b> | 1              | 0              | 1                  | 0                | 5,88%       |
| <b>TOTAL GERAL</b>   | <b>17</b>      | <b>0 (0%)</b>  | <b>16 (94,12%)</b> | <b>1 (5,88%)</b> | <b>100%</b> |

**Fonte:** Construído pela autora com base no Caderno de Avaliações e Recomendações CNAS/SNAS (BRASIL, 2013).

A tabela 12 demonstra o total das 17 deliberações relacionadas ao Eixo 6 – Regionalização, bem como demonstra as deliberações que foram implementadas, que estão em andamento e as que não foram implementadas, conforme análise da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Demonstra ainda uma categoria com outras situações, que abrange deliberações consideradas já superadas em razão: do avanço da legislação e normativas; do próprio processo de implementação do SUAS; ou por versarem sobre temas que extrapolam a competência do MDS em relação ao SUAS.

**Tabela 12** – Deliberações relacionadas ao Eixo 6: Regionalização das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011 – Análise da SNAS

| Blocos de assuntos   | Núm. de delib. | Delib. implem.  | Delib. em andam. | Delib. não implem. | Outras Situações <sup>44</sup> | %           |
|--|----------------|-----------------|------------------|--------------------|--------------------------------|-------------|
| <b>Regionalização dos Serviços do SUAS</b>                                 | 9              | 6               | 2                | 1                  | 0                              | 53%         |
| <b>População Rural e Urbana</b>  | 2              | 2               | 0                | 0                  | 0                              | 12%         |
| <b>Comunidades Tradicionais</b>  | 5              | 4               | 0                | 0                  | 1                              | 29%         |
| <b>Infraestrutura do Estado para Implementação do SUAS nos Municípios.</b> | 1              | 0               | 0                | 0                  | 1                              | 6%          |
| <b>TOTAL GERAL</b>   | <b>17</b>      | <b>12 (71%)</b> | <b>6 (35%)</b>   | <b>1 (6%)</b>      | <b>2(12%)</b>                  | <b>100%</b> |

**Fonte:** Construído pela autora com base no Caderno de Avaliações e Recomendações CNAS/ SNAS (BRASIL, 2013).

<sup>44</sup> Abrange deliberações consideradas já superadas em razão: do avanço da legislação e normativas; do próprio processo de implementação do SUAS; ou por versarem sobre temas que extrapolam a competência do MDS em relação ao SUAS.

Quanto ao Eixo 6 – Regionalização, foram identificadas um total de 17 deliberações, sendo que, dentre essas podemos destacar com maior número de deliberações, as que tratam dos blocos de assuntos “Regionalização dos Serviços do SUAS” e “Comunidades Tradicionais”, com 09 (53%) e 05 (29%) deliberações identificadas, respectivamente. Em relação à “Regionalização dos Serviços do SUAS”, o CNAS avalia que, nenhuma das 09 deliberações identificadas foram implementadas (0%), e que 08 deliberações estavam em andamento (88%) naquele momento, e que, 01 delas não foi implementada (11,11%). Já a SNAS, avalia que, 06 deliberações foram implementadas das 09 (66,66%), 02 estavam em andamento (22,22%) e 01 não foi implementada (11,11%).

Foi possível observar, também, que o CNAS avalia as conferências analisadas nesse período, com uma baixa capacidade inclusiva, enquanto a SNAS, emite uma avaliação positiva em relação à capacidade inclusiva dos mesmos eventos. Quanto às “Comunidade Tradicionais”, foram identificadas 05 deliberações (29,41%), sendo que o CNAS avalia que as 05 (100%) estão em andamento, e a SNAS avalia que 04 delas já foram implementadas (80%).

No que se refere aos blocos de assuntos “População Urbana e Rural” e “Infraestrutura do Estado para Implementação do SUAS”, é de suma importância registrar que, embora tenha sido identificado um número reduzido de deliberações sobre esse tema, tratar do processo de desconcentração dos atendimentos para as áreas rurais, bem como das estruturas dos Estados para fomentar e disponibilizar o apoio técnico e financeiro para efetivação do processo de regionalização, é um grande desafio, visto que, 70,33% dos municípios brasileiros é de pequeno porte (3.914 municípios dos 5.565 (IBGE 2010)). Dispõem de reduzida estrutura de recursos humanos e financeiros para implantar serviços próprios, necessitando do apoio técnico e financeiro dos Estados. A competência para assessoria aos municípios no processo de regionalização é do Estado, mas na sua grande maioria, estão aquém da capacidade que deveriam ter em relação ao SUAS. Essa falta de estrutura, dificulta esse processo de compartilhamento regional de serviços socioassistenciais, podendo-se destacar aqui, principalmente, a realidade atual dos CREAS.

Quando se trata da implantação de serviços para as comunidades tradicionais, há que se superar ainda concepções conservadoras da sociedade em geral, dos(as) gestores(as), trabalhadores(as) e conselheiros (as), que em muitas situações não

reconhece a condição de destinatários de direitos e políticas públicas dessas comunidades.

De forma geral, o tema da “Regionalização” é extremamente relevante, mas ainda muito recente na Política de Assistência Social, embora, já esteja inclusive normatizado. Mas, por depender de apoio também das unidades federativas estaduais e de capacidade técnica, financeira e de gestão destas, além dos municípios de pequeno porte, a implementação dessas ações ficam prejudicadas, e, permanecerá, ainda, como uma deliberação permanente, e, com a necessidade indispensável de discussões e de permanente deliberação.

#### 4.7 A “CAPACIDADE INCLUSIVA” DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE 2005, 2007, 2009 E 2011 NO PLANEJAMENTO LOCAL

Nesse contexto, é possível apurarmos a “Capacidade Inclusiva” das Conferências Nacionais de Assistência Social dos anos de 2005, 2007, 2009 e 2011, conforme as avaliações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), enquanto órgão de controle social da Política de Assistência Social, e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), enquanto órgão gestor dessa mesma política pública, conforme os dados do caderno, ora, em avaliação. Na definição de Silva (2010), entende-se por “Capacidade Inclusiva” de processos conferenciais, o grau de incorporações de suas propostas nas agendas públicas dos entes federativos, nesse caso, estando em discussão, as Conferências Nacionais no âmbito da Política de Assistência Social.

Sendo assim, com base nos dados inframencionados, foi possível identificar a “Capacidade Inclusiva”, dessas Conferências Nacionais de Assistência Social, por meio da avaliação do CNAS e da SNAS, considerando, para tanto, a soma das deliberações implementadas com as deliberações que estavam em andamento, na visão dos dois órgãos.

A tabela 13, demonstra o número total de deliberações implementadas, em andamento, e não implementadas das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, por eixos, na avaliação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em relação aos dados que constam no “Caderno de Avaliação e Recomendações” (BRASIL CNAS/SNAS 2013):

**Tabela 13** – Quantitativo total de deliberações, por eixos, das Conferências Nacionais de 2005, 2007, 2009 e 2011, conforme avaliação do CNAS

| Eixos   | Núm. Delib.       | Delib. implem.      | Delib. em andam.    | Delib. não implem. | %           |
|---|-------------------|---------------------|---------------------|--------------------|-------------|
| <b>Eixo 1 – Cofinanc. Obrig.</b>                | 70                | 20                  | 45                  | 5                  | 23,17%      |
| <b>Eixo 2 - Gestão do SUAS</b>                  | 85                | 40                  | 41                  | 4                  | 28,14%      |
| <b>Eixo 3 – Gestão do Trabalho</b>              | 54                | 32                  | 21                  | 1                  | 17,88%      |
| <b>Eixo 4 – Gestão dos Serv., Prog. E Proj.</b> | 59                | 18                  | 37                  | 4                  | 19,53%      |
| <b>Eixo 5 – Gestão dos Benef. Transf. Renda</b> | 17                | 3                   | 14                  | 0                  | 5,62%       |
| <b>Eixo 6 - Regionalização</b>                  | 17                | 0                   | 16                  | 1                  | 5,62%       |
| <b>TOTAL GERAL</b>                              | <b>302 (100%)</b> | <b>113 (37,41%)</b> | <b>174 (57,61%)</b> | <b>15 (4,96%)</b>  | <b>100%</b> |

**Fonte:** Construído pela autora com base no Caderno de Avaliações e Recomendações CNASSNAS (BRASIL, 2013).

Já a tabela 14, registra o número total de deliberações implementadas, em andamento, e não implementadas das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, por eixos, agora, na avaliação da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), conforme os dados do caderno em análise. Demonstra, também, outras situações deliberadas que abrange deliberações consideradas já superadas em razão do avanço da legislação e normativas, do próprio processo de implementação do SUAS, ou por versarem sobre temas que extrapolam a competência do MDS em relação ao SUAS.

**Tabela 14** – Quantitativo total de deliberações, por eixos, das Conferências Nacionais de 2005, 2007, 2009 e 2011, conforme avaliação do SNAS

| Eixos   | Núm. Delib.       | Delib. implem.   | Delib. em andam.    | Delib. não implem. | Outras Sit.       | %           |
|---|-------------------|------------------|---------------------|--------------------|-------------------|-------------|
| <b>Eixo 1 – Cofinanc. Obrig.</b>                | 70                | 30               | 25                  | 2                  | 13                | 22,87%      |
| <b>Eixo 2 - Gestão do SUAS</b>                  | 85                | 42               | 37                  | 4                  | 2                 | 27,77%      |
| <b>Eixo 3 – Gestão do Trabalho</b>              | 54                | 32               | 21                  | 1                  | 0                 | 17,64%      |
| <b>Eixo 4 – Gestão dos Serv., Prog. E Proj.</b> | 59                | 34               | 22                  | 0                  | 3                 | 19,28%      |
| <b>Eixo 5 – Gestão dos Benef. Transf. Renda</b> | 17                | 3                | 14                  | 0                  | 0                 | 5,55%       |
| <b>Eixo 6 - Regionalização</b>                  | 17 <sup>45</sup>  | 12               | 6                   | 1                  | 2                 | 5,55%       |
| <b>TOTAL GERAL</b>                              | <b>306 (100%)</b> | <b>153 (50%)</b> | <b>125 (40,84%)</b> | <b>8 (2,61%)</b>   | <b>20 (6,53%)</b> | <b>100%</b> |

**Fonte:** Construído pela autora com base no Caderno de Avaliações e Recomendações CNASSNAS (BRASIL, 2013).

<sup>45</sup> Existe uma oscilação de 04 deliberações a mais na contagem da SNAS em relação ao Eixo 6, perfazendo um total de 306 deliberações e não 302.

Na tabela 15, constam o número total e o percentual da soma das deliberações implementadas com as que estavam em andamento, das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, e, por eixos, na avaliação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), conforme os dados coletados no caderno analisado.

**Tabela 15 – Percentual de Deliberações “Implementadas” e “Em andamento” das Conferências Nacionais de 2005, 2007, 2009 e 2011, conforme avaliação do CNAS e da SNAS, por eixos**

| Órgão | Número total da de delib. implem, e em andamento | Eixo 1 – Cofin.Obrig | Eixo 2 – Gestão do SUAS | Eixo 3 – Gestão do Trabalho | Eixo 4 – Gestão Serv., Prog. e Proj. | Eixo 5 – Gestão dos Benef. Transf. Renda | Eixo 6 – Regionalização |
|-------|--|----------------------|-------------------------|-----------------------------|--------------------------------------|--|-------------------------|
| CNAS  | 287(100%)  | 65 (22,64%)          | 81 (28,22%)             | 53 (18,46%)                 | 55 (19,16%)                          | 17 (5,92%)                               | 16 (5,57%)              |
| SNAS  | 278 (100%)                                       | 55 (19,92%)          | 79 (28,62%)             | 53 (19,20%)                 | 56 (20,28%)                          | 17 (6,15%)                               | 18 (5,79%)              |

**Fonte:** Construído pela autora com base no Caderno de Avaliações e Recomendações CNASSNAS (BRASIL, 2013).

Na tabela 16, conforme sistematização da pesquisadora, constam os percentuais que se referem às “Capacidades Inclusivas” das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, por eixos, na avaliação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Este percentual foi alcançado, a partir do comparativo entre o número total de deliberações implementadas, somadas às deliberações em andamento, e relacionado ao número total de deliberações das conferências em análise, na visão dos dois órgãos, CNAS e SNAS:

**Tabela 16– Percentual da Capacidade Inclusiva<sup>46</sup> (deliberações “implementadas” e “em andamento”), por eixo, das Conferências Nacionais de 2005, 2007, 2009 e 2011, conforme avaliação do CNAS e da SNAS, por eixos**

| Órgão | Eixo 1 – Cofin.Obrig | Eixo 2 – Gestão do SUAS | Eixo 3 – Gestão do Trabalho | Eixo 4 – Gestão Serv., Prog. e Proj. | Eixo 5 – Gestão dos Benef. Transf. Renda | Eixo 6 - Regionalização |
|-------|----------------------|-------------------------|-----------------------------|--------------------------------------|--|-------------------------|
| CNAS  | 92,85%               | 95,29%                  | 98,14%                      | 93,22%                               | 100%                                     | 94,11%                  |
| SNAS  | 78,57%               | 92,94%                  | 98,14%                      | 94,91%                               | 100%                                     | 100%                    |

**Fonte:** Construído pela autora com base em informações contidas no Caderno de Avaliações e Recomendações CNASSNAS (BRASIL, 2013).

Nesse contexto, é possível apurar, então, a “Capacidade Inclusiva” das Conferências Nacionais de Assistência Social dos anos de 2005, 2007, 2009 e 2011, em que, suas deliberações finais serviram como fundamento para as análises do CNAS

<sup>46</sup>A “Capacidade Inclusiva” das Conferências Nacionais de Assistência Social entende-se como o grau/percentual de incorporações de suas propostas nas agendas públicas dos entes federativos. (SILVA, 2010). No caso dessa pesquisa, serão consideradas, para fins de apuração da “capacidade inclusiva”, as deliberações que foram “implementadas” e as que estavam “em andamento”.

e SNAS e para a elaboração do caderno em questão. O CNAS e a SNAS não chegaram a se posicionar, ou emitir avaliações, quanto ao grau/percentual de incorporação dessas deliberações, na agenda pública do governo federal, na área da Política de Assistência Social, ou seja, avaliar a “capacidade inclusiva” (SILVA, 2010) dessas Conferências Nacionais de Assistência Social, do período avaliado pelo caderno.

Mas, adaptando o conceito de Silva (2010), para a análise dos dados em discussão, é possível constatar que, a “Capacidade Inclusiva” dessas conferências demonstram um grau/percentual altíssimo, em relação à incorporação de suas deliberações, no âmbito da agenda pública federal na Política de Assistência Social. Essa afirmação é possível, pois constata-se que, em todos os eixos, foi possível observar um percentual de implementação, de quase 100%, ou seja, a maioria das deliberações estavam implementadas ou em andamento, o que sugere uma alta “Capacidade Inclusiva” das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011. Esta avaliação agregou um saldo extremamente positivo e significativo, para a participação social advindas das conferências da área da Política de Assistência Social no Brasil.

Com isso, não há como não reconhecer que, a apresentação desses dados na IX Conferência Nacional de Assistência Social, por parte do CNAS e da SNAS, em Brasília, no ano de 2013, tratou-se de um marco para o controle social da Política de Assistência Social. Ainda, a própria IX Conferência Nacional de Assistência Social 2013, foi estruturada a partir dos mesmos eixos do caderno. Essa providência, possibilitou o prosseguimento da análise do nível de inclusão também desse evento, pois observou os mesmos indicadores do caderno, o que pode ser considerado como um avanço à continuidade, em relação ao acompanhamento da efetividade dos processos conferenciais brasileiros, nesse caso, no âmbito da Política de Assistência Social.

Porém, é relevante destacar que, na X Conferência Nacional de Assistência Social, com o tema “Consolidar o SUAS de vez rumo a 2016”, realizada em 2015, em Brasília, nos Estados e nos Municípios, a dinâmica de sua organização e seus eixos norteadores foram alterados para 03 subtemas estratégicos: 1) O enfrentamento das situações de desproteções sociais e a cobertura de serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda nos territórios; 2) O Pacto Federativo e a consolidação do SUAS; e, 3) Fortalecimento da Participação e do controle social para a

gestão democrática. Desses subtemas, foram destacadas 05 “Dimensões”, a serem observadas pelos Estados, DF e Municípios na sistematização de suas deliberações finais, quais sejam: Dimensão 1: Dignidade Humana e Justiça social: princípios fundamentais para a consolidação do SUAS no pacto federativo; Dimensão 2: Participação social como fundamento do pacto federativo no SUAS; Dimensão 3: Primazia da responsabilidade do Estado: por um SUAS Público, Universal, Republicano e Federativo; Dimensão 4: Qualificação do Trabalho no SUAS; e, Dimensão 5: Assistência Social é direito no âmbito do pacto federativo.

Embora essas alterações possam acarretar em prejuízos para a contabilização dos dados das séries históricas das conferências nacionais apuradas e contabilizadas até então, os novos eixos e dimensões reafirmam valores como a participação, a perspectiva de um SUAS público e universal, a importância da qualificação do trabalho e a Assistência Social como direito, num contexto de desmonte, em razão da crise mundial do capitalismo.

Nesse momento, ainda não é possível avaliar se, essa mudança poderá trazer algum prejuízo à continuidade do processo de avaliação das conferências ora iniciado. É de suma importância destacar, também, que a manutenção dos processos avaliativos das Conferências Nacionais, passa a ser um desafio emergencial, na perspectiva da ampliação dessa providência para Estados, DF e Municípios. Dessa forma, poderá a participação social, de fato, se efetivar no âmbito do SUAS, possibilitando assim, a parceria dos atores da sociedade civil e do poder público, no fortalecimento do controle social na Política de Assistência Social e no Brasil.

## 5 OS PROCESSOS DE GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL

Os Planos de Assistência Social (PAS), se constituem, na atualidade, como os principais instrumentos de planejamento e gestão da Política de Assistência Social, que tem como objetivo principal, instituir práticas planejadas e participativas, baseadas em diagnósticos territoriais e pesquisas de realidades sociais e implantadas mediante monitoramento e avaliação.

O Plano de Assistência Social é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS/2004 na perspectiva do SUAS. Sua elaboração é de responsabilidade do órgão gestor da política, que o submete à aprovação do Conselho de Assistência Social, reafirmando o princípio democrático e participativo. A estrutura do plano comporta, em especial, os objetivos gerais e específicos; as diretrizes e prioridades deliberadas; as ações e estratégias correspondentes para sua implementação; as metas estabelecidas; os resultados e impactos esperados; os recursos materiais humanos e financeiros disponíveis e necessários; os mecanismos e fontes de financiamento; a cobertura da rede prestadora de serviços; os indicadores de monitoramento e avaliação e o espaço temporal de execução. (BRASIL/MDS, 2005, p. 119).

A Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004), regulamentada operacionalmente pela Norma Operacional Básica do SUAS (BRASIL, 2005)<sup>47</sup>, passou a normatizar novas concepções, diretrizes e objetivos para a Política de Assistência Social, de forma a preconizar instrumentos e estratégias mais inovadoras de execução e gestão dessa política pública. Conforme a NOB/SUAS (BRASIL, 2005) os instrumentos de gestão do SUAS passam a se caracterizar por:

Os instrumentos de gestão se caracterizam como ferramentas de planejamento técnico e financeiro da Política e do SUAS, nas três esferas de governo, tendo como parâmetro o diagnóstico social e os eixos de proteção social, básica e especial, sendo eles: Plano de Assistência Social; Orçamento; Monitoramento, Avaliação e Gestão da Informação; e Relatório Anual de Gestão. (BRASIL/MDS, 2005, p. 119)

É interessante ressaltar que, de forma complementar, suas ações precisam estar refletidas, também, nos instrumentos de planejamento orçamentários das respectivas gestões públicas da União, dos Estados, do DF e dos municípios, quais sejam: os

---

<sup>47</sup>A NOB/SUAS (BRASIL/MDS/CNAS 2005) foi expressamente revogada pelo artigo 4º da NOB/SUAS 2012 (BRASIL/MDS/CNAS 2012).

Planos Plurianuais (PPA)<sup>48</sup>, nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO)<sup>49</sup> e nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA)<sup>50</sup>. Os referidos instrumentos têm como objetivo materializar, através do aporte financeiro, os anseios e necessidades da população na execução das políticas públicas, e, no caso da Política de Assistência Social, as ações previstas nos PAS dos três entes federados, necessárias para a implantação e implementação de projetos, programas, serviços e benefícios de socioassistenciais.

Os PAS, devem ser elaborados sob a coordenação dos órgãos gestores da Política de Assistência Social nas três esferas de poder, mediante discussões e deliberações compartilhadas com os Conselhos de Assistência Social, e financiados pelos Fundos Públicos de Assistência Social, integrando, assim, a gestão pública do SUAS. Ainda no âmbito normativo, os PAS foram inicialmente legitimados legalmente pelo artigo 30 da LOAS (BRASIL, 1993), e, mais recentemente, pelos artigos 18 a 22 da NOB/SUAS 2012 (BRASIL, 2012), tendo essa norma traçado um detalhamento mais específico para a elaboração e execução dos planos.

Mas, para que os PAS efetivamente possam se transformar em instrumentos estratégicos da gestão pública do SUAS, há que se fortalecer a sua concepção de “sistema público e universal, e, garantidor de direitos”, superando resquícios ainda presentes, de patrimonialismo, assistencialismo e conservadorismo, muito ligados à história recente da Política de Assistência Social. O fortalecimento da concepção de esfera pública, no âmbito dessa política, requer uma ampla publicização de suas informações, capaz de tornar público e transparente, quais e como são executados, financiados, avaliados e monitorados, os seus serviços, programas, projetos e benefícios destinados à população que dela necessitar. Nas palavras de Raichelis (1998), a concretização da esfera pública na assistência social pressupõe alguns elementos:

---

<sup>48</sup> Os Planos Plurianuais (PPA) foram instituídos pelo inciso I do artigo 165 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), tendo sido posteriormente regulamentados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. (BRASIL, 2000).

<sup>49</sup> As Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) foram instituídas pelo inciso II do artigo 165 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), tendo sido posteriormente regulamentadas pelo artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, e tem como objetivo prever metas e prioridades pra a administração pública, que orientarão a elaboração das leis orçamentárias anuais (BRASIL, 2000).

<sup>50</sup> As Leis Orçamentárias Anuais (LOA) foram instituídas pelo inciso III do artigo 165 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), tendo sido posteriormente regulamentadas pelo artigo 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, e tem como finalidade demonstrar os investimentos financeiros de formas compatíveis com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com demais normativas financeiras vigentes (BRASIL, 2000).

[...] a **participação da população** na definição de prioridades voltadas ao atendimento das necessidades sociais; **visibilidade e transparência** das informações a serem veiculadas a todos os sujeitos e organizações integrantes do sistema de assistência social, principalmente os usuários dos serviços; o **exercício do controle social** na perspectiva de democratização das decisões sobre conteúdos e padrões de atendimento dos serviços, programas, projetos e benefícios assistenciais; a incorporação de interesses coletivos nos espaços públicos decisórios, fortalecendo a representação das organizações populares; a **consolidação da cultura pública** visando a superação da cultura autoritária e burocrática ainda presente no campo da assistência social; a **construção de parcerias entre organizações governamentais e entidades privadas de assistência social**, pautada pelo compromisso com um padrão qualificado de prestação de serviços, bem como a garantia dos recursos necessários ao seu funcionamento. (RAICHELIS, 1998, p. 272, grifos nossos).

Nesse sentido, a descentralização político-administrativa da Política de Assistência Social se efetivará, a partir do compartilhamento da gestão, do financiamento e dos processos decisórios, nesse caso, fortalecendo a implementação das deliberações das Conferências de Assistência Social e do controle social realizado pelos Conselhos. E assim, como instrumento materializador da vontade popular, os PAS devem ser capazes de contemplar as peculiaridades regionais, por meio da observação dos resultados dos processos conferenciais, como forma de reconfigurar o diálogo entre os atores dessa política pública. Essa articulação, viabiliza, assim, a ingerência, de forma horizontal, do controle e da participação social, superando práticas e concepções autoritárias, burocráticas, que, por muito tempo pautaram a gestão pública brasileira e também a Política de Assistência Social.

Não se trata, portanto, de adotar procedimentos normativos tradicionais, elaborados em um gabinete por uma equipe de especialistas. Tudo que é determinístico, rígido e formal está condicionado a se tornar inadequado e a enfrentar dificuldades, dada a dinâmica desafiadora da realidade. Tudo que é centralizado, autoritário e burocrático tende a ser rejeitado, visto o estágio de democratização da sociedade brasileira e seu anseio por ampliar espaços de participação e controle social. (BRASIL/MDS, 2008, p. 30).

Em relação à elaboração dos PAS, é de suma importância registrar que, no momento da definição das metas e das prioridades, as ações e estratégias que venham a implementá-las devem estar agregadas de reais possibilidades de efetivação, não apresentando-se como propostas inexecutáveis, que venham somente reforçar uma cultura que ainda vive na Política de Assistência Social, qual seja: de que é inviável a superação e a substituição de atendimentos fragmentados e focalizados, por atendimentos planejados.

É de suma importância, ainda, que a concepção da Política de Assistência Social dos gestores públicos, esteja registrada, de forma expressa, nas propostas de plano de gestão e planos de governo, quando do planejamento de suas ações. E que, esta concepção esteja em consonância com o SUAS, enquanto um sistema de caráter público, e que vislumbre uma perspectiva de garantia de acesso aos direitos já reconhecidos, ou que venham a se constituir, bem como, de viabilização do acesso às redes públicas de serviços.

Nessa perspectiva, os PAS devem ser estruturados como instrumentos de gestão que comportam elementos básicos a serem observados, sendo elaborados a cada quadriênio, e, devendo ainda, serem submetidos à discussão prévia e aprovação dos Conselhos de Assistência Social. Conforme o artigo 18 da NOB/SUAS 2012 (BRASIL, 2012), a estrutura de um plano é composta por

A estrutura do plano é composta por, dentre outros: I – Diagnóstico socioterritorial; II – Objetivos gerais e específicos; III – Diretrizes e prioridades deliberadas; IV – Ações e estratégias correspondentes para sua implementação; V – Metas estabelecidas; VI – Resultados e impactos esperados; VII – Recursos, materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários; VIII – Mecanismos e fontes de financiamento; IX – Cobertura da rede prestadora de serviços; X – Indicadores de monitoramento e avaliação; XI – Espaço temporal de execução. (BRASIL/MDS, 2012)

No contexto da formulação dos PAS, a participação e o controle social são elementos indispensáveis, buscando viabilizar um consenso entre governo e sociedade civil, na definição de metas e estratégias, devendo se constituir em um instrumento participativo, flexível, articulado com as demais políticas setoriais, além de ter sua execução permanentemente monitorada, avaliada e acompanhada por todos(as) os(as) atores interessados(as), sejam advindos da gestão pública ou da sociedade civil. Nessa realidade, o controle social realizado pelos Conselhos de Assistência Social, constitui-se como um dos requisitos principais para a efetividade dos PAS. Embora, não sejam os únicos espaços participativos, em que a elaboração e a execução dos PAS possam e devam acontecer

Os Conselhos, embora priorizados pela PNAS para o controle social, não são as únicas instâncias de exercício da participação dos sujeitos e entidades do campo da assistência social. Outros mecanismos de mobilização e participação social **deverão ser previstos formalmente no Plano**, objetivando a criação de fóruns de discussão, debates e audiências públicas sobre problemas afetos à política de assistência social, politizando as demandas e exercitando a participação social. Fóruns, plenárias e outras modalidades de encontro

coletivo devem ser estimulados como instâncias alimentadoras da participação, fomentadoras do debate sobre os rumos e conteúdo da política de assistência social, capazes de respaldar as representações que atuam nos Conselhos, conferindo sustentação às decisões políticas tomadas. [...] realização de eventos diversificados e sistemáticos como seminários, cursos, encontros, oficinas, grupos de estudo, e outros mecanismos de formação e capacitação continuadas, **que devem ser previstos e explicitados nos PAS**. (BRASIL/MDS, 2008, p. 38-39, grifos nossos).

Nesse sentido, no intuito de normatizar a necessária e fundamental participação social nos PAS, a NOB/SUAS (BRASIL, 2012) foi precursora entre as normativas da Política de Assistência Social, ao recomendar essa nova requalificação do diálogo entre gestores(as), conselheiros(as), trabalhadores(as) e demais interessados na construção dos planos. A NOB/SUAS (BRASIL, 2012) inaugurou as normativas em relação aos PAS, inclusive, contemplando a indispensável observância das deliberações das Conferências de Assistência Social na elaboração desse instrumento de planejamento.

Art. 22 Os Planos de Assistência Social, além do que estabelece o §2º do art. 18 desta Norma, devem observar: I – **deliberações das conferências de assistência social para a União, os Estados, DF e Municípios**; II – metas nacionais pactuadas, que expressam o compromisso para o aprimoramento do SUAS para a União, os Estados, o Distrito Federal, e os Municípios; III - metas estaduais pactuadas, que expressam o compromisso para o aprimoramento do SUAS para a União, os Estados, o Distrito Federal, e os Municípios; IV – ações articuladas e intersetoriais; V –ações de apoio técnico e financeiro à gestão descentralizada do SUAS. (BRASIL, 2012).

Com isso, será exposta a seguir a análise dos resultados desse estudo em que serão apresentadas algumas constatações realizadas pela pesquisadora, por meio da análise dos Planos Municipais de Assistência Social 2014-2017, de municípios de portes diferentes do Estado do Rio Grande do Sul.

Em coerência com o objetivo geral dessa pesquisa, seus resultados procuraram demonstrar se, no âmbito da Política de Assistência Social, a participação social consegue efetivar-se como um parâmetro de planejamento. Para tanto, essa análise se apoiou na consolidação das deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, constantes no “Caderno de Avaliações e Recomendações” (BRASIL, 2013), contemplando, assim, as recomendações da NOB/SUAS 2012 (BRASIL, 2012). A pesquisa buscou identificar, também, em que medida ocorre a publicização dos dados públicos da Política de Assistência Social nos municípios, bem como o acesso à informação desses.

O quadro 20 demonstra os 05 municípios do Rio Grande do Sul que foram pesquisados pela autora, explicitando os seus portes, quantidades de habitantes, bem como o quantitativo de municípios por porte dentre os 496 municípios do RS.

**Quadro 20**– Municípios do RS pesquisados

|   | <b>Classificação dos municípios</b> | <b>Número de habitantes dos municípios</b> | <b>Total de municípios</b>             | <b>Municípios selecionados</b>            |
|---|-------------------------------------|--|--|---|
| 1 | Pequeno Porte I                     | Até 20.000 habitantes                      | 396 municípios <sup>51</sup><br>79,73% | Município I<br><b>São Domingos do Sul</b> |
| 2 | Pequeno Porte II                    | De 20.001 até 50.000 habitantes            | 58 municípios<br>11,69%                | Município II<br><b>Carlos Barbosa</b>     |
| 3 | Médio Porte                         | De 50.001 até 100.000 habitantes           | 24 municípios<br>4,83%                 | Município III<br><b>Farroupilha</b>       |
| 4 | Grande Porte                        | De 100.001 até 900.000 habitantes          | 17 municípios<br>3,42%                 | Município IV<br><b>Caxias do Sul</b>      |
| 5 | Metrópole                           | Acima de 900.000 habitantes                | 01 município<br>0,20%                  | Município V<br><b>Porto Alegre</b>        |
|   | <b>TOTAL</b>                        |  | <b>496 municípios</b>                  |   |

**Fonte:** Construído pela autora com base na estimativa 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE CENSO Estimativa 2010).

No decorrer da sistematização das informações que seguem, serão explicitados os resultados da análise qualitativa dos seguintes itens:

1 – Informações referentes aos dados de gestão dos municípios pesquisados, coletados conforme instrumento para análise documental e coleta de dados de acordo com o Apêndice 1;

2 – Avaliação da publicização dos dados da Política de Assistência Social nas páginas oficiais das Prefeituras dos municípios pesquisados, verificando, especificamente, a existência de áreas específicas para os gestores/conselhos municipais da área da Assistência Social, voltadas para a divulgação de informações públicas sobre essa área;

3 – Avaliação dos Serviços de Acesso à Informação (SIC), instituídos a partir da LAI (BRASIL, 2011), em relação ao retorno das requisições de informações acerca da Política de Assistência Social;

<sup>51</sup> Destes 396 municípios, 331 tem até 10.000 habitantes, 66,73% do total de 496 municípios. (IBGE 2010).

4 – Verificação da incidência, nos Planos Municipais de Assistência Social 2014 – 2017 dos municípios pesquisados, de indícios da previsão de ações relacionadas aos 6 eixos das deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, constantes no Caderno de Avaliações e Recomendações (BRASIL, 2013); e,

5 – Averiguação da observância, por parte dos municípios pesquisados, da previsão formal e explícita de discussões prévias e de acompanhamento sistemático dos seus Planos Municipais de Assistência Social 2014 – 2017, em espaços de controle social, que não o dos Conselhos Municipais de Assistência Social.

### 5.1 MUNICÍPIO DE SÃO DOMINGOS DO SUL (RS)

Em relação aos municípios de pequeno porte I<sup>52</sup>, será demonstrada a análise do Plano Municipal de Assistência Social 2014 – 2017 do Município de São Domingos do Sul, visto que, foi o único, dentre os cinco municípios desse porte indicados para a pesquisa, que respondeu à solicitação de documentos da área da assistência social, enviada ao seu respectivo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) (BRASIL 2011). Em relação aos quatro municípios remanescentes, que não responderam à solicitação de informação, além do não envio dos documentos no prazo legal, também não realizaram nenhuma manifestação justificando a ausência de resposta, e, tampouco solicitando a prorrogação de 10 dias para o envio, conforme preconiza a legislação. (BRASIL, 2011). Os cinco municípios envolvidos nesta etapa da pesquisa foram: Arvorezinha com 10.225 habitantes (BRASIL/IBGE, 2010); Cacequi com 13.686 habitantes (BRASIL/IBGE, 2010); Feliz com 12.359 habitantes (BRASIL/IBGE, 2010); São Domingos do Sul com 2.926 habitantes (BRASIL/IBGE, 2010); e Tapejara com 10.448 habitantes (BRASIL/IBGE, 2010).

---

<sup>52</sup> População até 20.000 habitantes, conforme classificação da PNAS 2004 (BRASIL/MDS 2004).

**Figura 3** – Localização do Município de São Domingos do Sul no mapa do Rio Grande do Sul



Fonte: <[www.google.com.br/mapas](http://www.google.com.br/mapas)>. Acesso em novembro de 2015.

O Município de São Domingos do Sul, possui uma população de 2.926 habitantes (BRASIL/IBGE 2010), classificando-se como de pequeno porte I, conforme PNAS 2004 (BRASIL, 2004), e estando também inserido no grupo de municípios como menos de 10.000 habitantes do Estado do Rio Grande do Sul, que, representam 331 dos 496 municípios gaúchos (66,73%). O Município de São Domingos do Sul aderiu ao Nível de Gestão do SUAS<sup>53</sup> em 30 de dezembro de 2005, por meio de pactuação da Comissão Intergestora Tripartite (CIT), registrada na Resolução CIT n°106/2005 (BRASIL/CIT, 2005). O município foi classificado no Nível de Gestão Básica, que significa estar habilitado à gestão da proteção social básica em âmbito local. O nome do órgão gestor da Política de Assistência Social do Município de São Domingos do Sul é Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), demonstrando a observância das recomendações quanto ao *comando único*<sup>54</sup> na Política de Assistência Social, preconizadas pela LOAS (BRASIL, 1993) e pela NOB/SUAS (BRASIL, 2012). O município mantém um órgão gestor específico para as ações dessa política, sem compartilhamento de atribuições com outras políticas públicas sociais.

<sup>53</sup>“O Sistema Único de Assistência Social (Suas) comporta quatro tipos de gestão: da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios. As responsabilidades da União passam principalmente pela formulação, apoio, articulação e coordenação de ações. No caso da gestão municipal e do Distrito Federal, são possíveis três níveis de habilitação ao Suas: inicial, básica e plena. A adesão aos Níveis de Gestão do SUAS são deliberados pelas Comissão Intergestores Tripartite (CIT) por meio da articulação com as Comissões Intergestores Bipartite (CIBs) dos estados e do DF. Todas as suas pactuações são encaminhadas ao Conselho Estadual para conhecimento, apreciação e/ou deliberações e aos conselhos municipais, CIT e CNAS para conhecimento”. (BRASIL/MDS, 2015).

<sup>54</sup> “O comando único caracterizando-se por um núcleo coordenador da política de assistência social em cada um das instâncias de governo, vai pressupor a estruturação de um órgão executivo próprio, articulado ao cumprimento das suas competências específicas – nos níveis de normatização, regulamentação, planejamento, execução e avaliação – devendo ser desenvolvidas em um processo integrado de cooperação e complementariedade intergovernamental, que evite paralelismos e garanta a unidade e continuidade das ações”. (BRASIL/MDS, 2008, p. 18).

No que se refere à publicização das informações da Política de Assistência Social, a SMAS de São Domingos do Sul possui uma área específica na página da Prefeitura, onde constam as informações como atribuições, endereços, telefones, e-mail de contato, nome da secretária, bem como os projetos, programas e serviços de socioassistenciais disponibilizados à população. O Município de São Domingos do Sul possui Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), mas o CMAS não possui área específica para a publicidade de suas ações na página da Prefeitura. O Município de São Domingos do Sul não publica o seu Plano Municipal de Assistência Social 2014 – 2017 na página oficial da Prefeitura.

Em relação ao acesso à informação e a transparência das informações públicas, o município possui o mecanismo de acesso à informação Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) na página da Prefeitura, sendo que o serviço, em nível municipal, foi regulamentado pela Lei Municipal nº 1.316, de 18 de junho de 2014 (SÃO DOMINGOS DO SUL, 2014). O município cumpriu com o envio dos documentos da área da Assistência Social solicitados ao seu SIC no prazo legal, demonstrando estar cumprindo as regulamentações do inciso VII<sup>55</sup> do artigo 6º da NOB/SUAS (BRASIL 2012), bem como da LAI (BRASIL, 2011). Cabe registrar que, o Município de São Domingos do Sul foi contemplado em 2014 e 2015, com o “Prêmio Boas Práticas de Transparência na Internet”, concedido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE RS).

Quando observa-se o Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) 2014 – 2017 de São Domingos do Sul, é possível constatar que, trata-se de um documento composto por 21 páginas, estruturado pelos seguintes itens: 1 - Dados de identificação (prefeitura, do órgão gestor da assistência social, do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)); 2 – Diagnóstico socioterritorial; 3 – Objetivos geral e específicos; 4 - Diretrizes e prioridades deliberadas; 5 – Ações e estratégias correspondentes para a sua implementação; 6 – Níveis de Proteção; 7 – Metas estabelecidas; 8 – Resultados e impactos esperados; 9 – Recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários; 10 – Cobertura da Rede Prestadora de Serviços; 11 – Indicadores de Monitoramento e Avaliação; 12 - Espaço temporal da execução; e 13 – Aprovação pelo CMAS, contemplando os itens

---

<sup>55</sup> Art. 6º - inciso VII: garantia do direito a receber dos órgãos públicos e prestadores de serviços o acesso à informações e documentos da assistência social, de interesse particular, ou coletivo, ou geral – que serão prestados dentro do prazo da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação – LAI, e a identificação daqueles que o atender. (BRASIL, 2012).

básicos que devem constar no plano, conforme recomenda o art. 18 da NOB/SUAS (BRASIL, 2012).

Em relação à incidência de indicadores da observância da participação social, advinda das Conferências de Assistência Social, o município contempla a previsão de metas e ações em seu Plano Municipal de Assistência Social 2014 – 2017, relacionadas aos 06 eixos das deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, conforme a previsão do Caderno de Avaliações e Recomendações (BRASIL/CNAS/MDS, 2013).

O quadro 21 demonstra que o Município de São Domingos do Sul, registra em seu PMAS 2014-2017, previsões que contemplam os 06 eixos de blocos de assuntos conforme consta no Caderno de Avaliações e Recomendações (BRASIL/CNAS/SNAS 2013).

**Quadro 21**– Indicativos dos 06 eixos do Caderno de Avaliações e Recomendações (BRASIL, 2013) PMAS 2014 – 2017 de São Domingos do Sul

| Eixo 1 – Cofinanciamento Obrigatório da Assistência Social | Eixo 2 - Gestão do SUAS: Vigilância Socioassistencial, Processos de Planejamento, Monitoramento e Avaliação | Eixo 3 – Gestão do Trabalho | Eixo 4 – Gestão dos Serviços, Programas e Projetos | Eixo 5 – Gestão dos Benefícios e Transferência de Renda | Eixo 6 - Regionalização |
|--|---|-----------------------------|--|---|-------------------------|
| <b>SIM</b>   | <b>SIM</b>  | <b>SIM</b>                  | <b>SIM</b>   | <b>SIM</b>  | <b>SIM</b>              |

**Fonte:** Construído pela autora com base em informações contidas no Caderno de Avaliações e Recomendações (BRASIL, 2013).

Em relação à incidência de indicadores dos 06 eixos do Caderno de Avaliação e Recomendações (BRASIL, 2013), o Município de São Domingos do Sul, contempla a observância dos 06 eixos quando define suas diretrizes e prioridades deliberadas, bem como as ações as estratégias correspondentes para a sua implementação, e conseqüentemente, as suas metas estabelecidas para o espaço temporal da execução do plano em análise.

Ainda analisando os indicadores da observância da participação social no PMAS 2014 – 2017 de São Domingos do Sul, registra-se que, não existe a previsão formal e expressa da discussão prévia do PMAS, ou da previsão de acompanhamento de sua execução, em outros espaços participativos e de mobilização social, além do Conselho Municipal de Assistência Social como: fóruns de discussão; debates e audiências públicas sobre problemas afetos à política de assistência social; plenárias e outras

modalidades de encontro coletivo; eventos diversificados e sistemáticos; coletivos de usuários junto aos serviços programas e projetos socioassistenciais; comissões de bairros; etc., conforme preconiza o inciso III do artigo 115<sup>56</sup> e 126<sup>57</sup> da NOB/SUAS (BRASIL, 2012).

Cabe salientar que, na página 12 do plano, o município registra que para a construção do mesmo, levou em consideração as prioridades e metas para o aprimoramento da gestão municipal do SUAS, constantes na Resolução CNAS nº 18, de 15 de julho de 2013 (BRASIL, 2013), bem como as deliberações das conferências nacionais, estaduais e municipais, de acordo com o inciso I do artigo 22 da NOB/SUAS (BRASIL, 2012).

Por certo, para os municípios de pequeno porte I<sup>58</sup>, e, ainda para aqueles com menos de 10.000 habitantes, que representam 45,15% dos municípios brasileiros, (2.513 municípios dos 5.565 municípios do Brasil (BRASIL/IBGE 2010)), e 66,73% dos municípios gaúchos (331 dos 496 municípios do RS (BRASIL/IBGE 2010)), como no caso o município de São Domingos do Sul, os desafios e os entraves para o fortalecimento do controle e da participação social, são ainda mais acentuados do que para os municípios de portes maiores. O município demonstra, porém, avanços no fortalecimento do controle e da participação social, principalmente, por observar as normativas da NOB/SUAS (BRASIL, 2012), como parâmetro para a elaboração de seu PMAS 2014 – 2017. Essa afirmação, fundamenta-se por constar expressamente no documento, a observância das metas e estratégias das pactuações nacionais e estaduais, assim como das deliberações advindas dos processos conferenciais.

Nesse sentido, o município há que avançar na perspectiva de ampliar as discussões prévias para a elaboração de seu plano para espaços participativos, além do Conselho Municipal de Assistência Social, passando a prever, ainda, mecanismos de publicização e acompanhamento da execução do plano de forma coletiva. Essa providência tem como objetivo viabilizar o controle e a participação social vislumbrados

---

<sup>56</sup> “Art. 115 São estratégias para o fortalecimento dos conselhos e das conferências de assistência social e a promoção da participação dos usuários: III – participação dos conselhos e dos usuários no planejamento local, municipal, distrital, regional e nacional”. (BRASIL, 2012)

<sup>57</sup> “Art. 126 Para ampliar o processo participativo dos usuários, além do reforço da articulação com movimentos sociais e populares, diversos espaços podem ser organizados, tais como: I – coletivo de usuários junto aos serviços, programas e projetos socioassistenciais; II – comissão de bairro; III – fórum; IV – entre outros. Parágrafo único. Os espaços de que trata o caput devem desencadear o debate permanente sobre os problemas enfrentados, o acompanhamento das ações desenvolvidas e a discussão das estratégias mais adequadas para o atendimento das demandas sociais, com vistas a assegurar o constante aprimoramento das ofertas e prestações do SUAS”. (BRASIL, 2012)

<sup>58</sup> População até 20.000 habitantes, conforme classificação da PNAS 2004 (BRASIL/MDS 2004).

para a Política de Assistência Social na atualidade, buscando superar práticas conservadoras e antidemocráticas ainda vigentes no Brasil. Essas práticas não estão em consonância com o fortalecimento da gestão pública, do princípio da transparência, e da efetivação do controle e participação social no SUAS (BRASIL, 2011).

## 5.2 MUNICÍPIO DE CARLOS BARBOSA (RS)

Em relação aos municípios de pequeno porte II<sup>59</sup>, será demonstrada a análise do Plano Municipal de Assistência Social 2014 – 2017 do Município de Carlos Barbosa, tendo sido o município que, dentre os cinco desse porte, indicados para a pesquisa, respondeu à solicitação de documentos da área da Assistência Social, enviada ao seu Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) (BRASIL 2011), em menor tempo. Em relação aos quatro municípios desse porte remanescentes, um segundo município encaminhou os documentos no prazo legal, e, em relação aos outros três, as solicitações de documentos não foram enviadas, e tampouco justificado o não envio. Não houve, também, solicitação de prorrogação do prazo de envio da documentação por parte desses três municípios. O não cumprimento das requisições de informações, contraria as recomendações da legislação em vigor em relação ao acesso à informação pública. Os cinco municípios envolvidos nesta etapa da pesquisa foram: Canela com 39.229 habitantes (BRASIL/IBGE, 2010); Carlos Barbosa com 25.192 habitantes (BRASIL/IBGE, 2010); Garibaldi com 30.689 habitantes (BRASIL/IBGE, 2010); Guaporé com 22.814 habitantes (BRASIL/IBGE, 2010); e Três Coroas com 23.848 habitantes (BRASIL/IBGE, 2010).

**Figura 4** – Localização do Município de Carlos Barbosa no mapa do Rio Grande do Sul



**Fonte:** <[www.google.com.br/maps](http://www.google.com.br/maps)>. Acesso em dezembro de 2015.

<sup>59</sup> População de 20.001 até 50.000 habitantes, conforme classificação da PNAS 2004 (BRASIL/MDS 2004).

O Município de Carlos Barbosa possui uma população de 25.192 habitantes (BRASIL/IBGE 2010), classificando-se como de pequeno porte II, conforme PNAS 2004 (BRASIL, 2004), o que representa 58 dos 496 municípios gaúchos (11,69%). O Município de Carlos Barbosa aderiu ao Nível de Gestão do SUAS<sup>60</sup> em 07 de dezembro de 2005, por meio de pactuação da Comissão Intergestora Tripartite (CIT), registrada na Resolução nº CIT 105/2005 (BRASIL/CIT, 2005).

O município foi classificado no Nível de Gestão Básica, que significa a capacidade de gestão da proteção social básica em âmbito municipal. O nome do órgão gestor da Política de Assistência Social do município é Secretaria da Assistência Social e Habitação (SASH), demonstrando o compartilhamento de atribuições do órgão gestor da assistência social, com a política social da habitação, contrariando as recomendações quanto aos indicativos de *comando único* na Política de Assistência Social preconizados pela LOAS (BRASIL, 1993) e pela NOB/SUAS (BRASIL, 2012).

No que se refere à publicização das informações da Política de Assistência Social, a SASH de Carlos Barbosa possui uma área específica na página da Prefeitura, onde constam as informações como dados de identificação da secretária, notícias, endereço, horários de atendimento, principais atividades, e, atribuições de seus setores: SINE, CRAS, CREAS, Centro de Convivência, Seção da Política Municipal da Habitação e Departamento de Políticas Municipais do Idoso.

O Município de Carlos Barbosa possui Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), e também área específica para a publicidade de suas ações na página da Prefeitura, em que constam informações sobre: a lei de criação do CMAS; atribuições do conselho; nominata de conselheiros(as) integrantes do CMAS; regimento interno do órgão; atas de 2013, 2014 e 2015; algumas resoluções de 2014 e 2015. O município de Carlos Barbosa publica o seu Plano Municipal de Assistência Social 2014 – 2017 na página oficial da Prefeitura.

Em relação ao acesso à informação e a transparência das informações públicas, o município possui mecanismo de acesso à informação Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) na página da Prefeitura, sendo que o serviço, em nível municipal, foi

---

<sup>60</sup>“O Sistema Único de Assistência Social (Suas) comporta quatro tipos de gestão: da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios. As responsabilidades da União passam principalmente pela formulação, apoio, articulação e coordenação de ações. No caso da gestão municipal e do Distrito Federal, são possíveis três níveis de habilitação ao Suas: inicial, básica e plena. A adesão aos Níveis de Gestão do SUAS são deliberados pelas Comissão Intergestores Tripartite (CIT) por meio da articulação com as Comissões Intergestores Bipartite (CIBs) dos estados e do DF. Todas as suas pactuações são encaminhadas ao Conselho Estadual para conhecimento, apreciação e/ou deliberações e aos conselhos municipais, CIT e CNAS para conhecimento”. (BRASIL/MDS, 2015).

regulamentado pela Lei Municipal nº 2.769, de 16 de maio de 2012 (CARLOS BARBOSA, 2012). O município cumpriu com o envio dos documentos solicitados ao seu SIC no prazo legal, demonstrando estar cumprindo as regulamentações do inciso VII do artigo 6º da NOB/SUAS (BRASIL 2012), bem como da LAI (BRASIL, 2011). Cumpre destacar que, o município de Carlos Barbosa foi agraciado em 2014 e 2015, com o “Prêmio Boas Práticas de Transparência na Internet”, concedido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE RS).

O Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) 2014 – 2017 de Carlos Barbosa, é um documento composto por 28 páginas, estruturado pelos seguintes itens: 1 - Dados de identificação (prefeitura, do órgão gestor da assistência social, do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)), Equipe Técnica responsável pela elaboração do plano ; 2 – Diagnóstico socioterritorial; 3 – Objetivos geral e específicos; 4 - Diretrizes e prioridades deliberadas; 5 – Ações e estratégias correspondentes para a sua implementação; 6 – Níveis de Proteção; 7 – Metas estabelecidas; 8 – Resultados e impactos esperados; 9 – Recursos materiais, humanos e financeiros, disponíveis e necessários; 10 – Cobertura da Rede Prestadora de Serviços; 11 – Indicadores de Monitoramento e Avaliação; 12 - Espaço temporal da execução; e 13 – Aprovação pelo CMAS.

Em relação à incidência de indicativos da observância da participação social, advinda das Conferências de Assistência Social, o município contempla a previsão de ações em seu Plano Municipal de Assistência Social 2014 – 2017, relacionadas aos eixos das deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, constantes no “Caderno de Avaliações e Recomendações” (BRASIL, 2013).

O quadro 22 demonstra que o Município de Carlos Barbosa, registra em seu PMAS 2014-2017, previsões que contemplam 05 eixos de blocos de assuntos conforme consta no Caderno de Avaliações e Recomendações (BRASIL/CNAS/SNAS 2013). Não consta nenhuma previsão no plano do município de ações relacionadas ao eixo 6, que trata da Regionalização.

**Quadro 22**– Indicativos dos 06 eixos do Caderno de Avaliações e Recomendações (BRASIL, 2013) PMAS 2014 – 2017 de Carlos Barbosa

| Eixo 1 – Cofinanciamento Obrigatório da Assistência Social | Eixo 2 - Gestão do SUAS: Vigilância Socioassistencial, Processos de Planejamento, Monitoramento e Avaliação | Eixo 3 – Gestão do Trabalho | Eixo 4 – Gestão dos Serviços, Programas e Projetos | Eixo 5 – Gestão dos Benefícios e Transferência de Renda | Eixo 6 – Regionalização |
|--|---|-----------------------------|--|---|-------------------------|
| SIM  | SIM   | NÃO                         | SIM  | SIM   | NÃO                     |

**Fonte:** Construído pela autora com base em informações contidas no Caderno de Avaliações e Recomendações (BRASIL, 2013).

Em relação à incidência de indicativos dos 06 eixos do Caderno de Avaliação e Recomendações (BRASIL, 2013), o Município de Carlos Barbosa, contempla, ainda, que superficialmente, a observância de 04 eixos do caderno, ao definir suas diretrizes e prioridades deliberadas, bem como as ações as estratégias correspondentes para a sua implementação, e, conseqüentemente, as suas metas estabelecidas para o espaço temporal da execução do plano em análise. Registra-se que o plano não contempla ações relacionadas aos eixos 3 e 6, Gestão do Trabalho e Regionalização, respectivamente, o que, principalmente em relação ao Eixo 3 – que trata da Gestão do Trabalho precisa ser revisto pelo município, pelo fato de que o SUAS não se efetivará de ações que contemplem e qualifiquem seus recursos humanos, devendo essas ações estarem pautadas mediante planejamento.

Ainda, analisando os indicativos da observância da participação social no PMAS 2014 – 2017 de Carlos Barbosa, é possível constatar na página 28 do documento, no item 9 – Indicadores de Monitoramento e Avaliação, que o município registra expressamente que o Monitoramento e Avaliação do plano serão realizados de forma participativa e compartilhada entre todos os atores sociais envolvidos.

Nesse contexto, também, é possível afirmar que, inexistente a previsão formal no plano desse município, de ações que se referem à discussão prévia do PMAS, em outros espaços participativos e de mobilização social, que não o Conselho Municipal de Assistência Social. Esses outros espaços participativos, se definem como: fóruns de discussão; debates e audiências públicas sobre problemas afetos à política de assistência social; plenárias e outras modalidades de encontro coletivo; eventos diversificados e sistemáticos; coletivos de usuários junto aos serviços programas e projetos socioassistenciais; comissões de bairros; etc, Esses espaços estão previstos

no inciso III do artigo 115<sup>61</sup> e 126<sup>62</sup> da NOB/SUAS (BRASIL, 2012). Não consta no plano, também, a aprovação expressa do Conselho Municipal de Assistência Social.

Em relação aos municípios de pequeno porte II<sup>63</sup>, que representam 18,74% dos municípios brasileiros, (1.043 municípios dos 5.565 municípios do Brasil (BRASIL/IBGE 2010)), e 11,69% dos municípios gaúchos (58 dos 496 municípios do RS (BRASIL/IBGE 2010)), como no caso do Município de Carlos Barbosa, é possível afirmar que, as perspectivas de estruturação financeira, materiais e de recursos humanos podem favorecer a efetivação do SUAS. Mas, no caso do PMAS 2014-2017 do Município de Carlos Barbosa, é possível observar um registro de dados ainda muito incipientes, em relação ao planejamento expresso no seu PMAS 2014 – 2017. Nessa realidade, o município deixa de contemplar em seu plano, temas de extrema relevância como os assuntos referentes aos Eixos 3 e 6, da Gestão do Trabalho e Regionalização. Sendo assim, o Município de Carlos Barbosa há que aprimorar os temas alcançados pelo planejamento de seu plano, visto que esses dois assuntos são de extrema relevância para o aprimoramento do SUAS (BRASIL, 2011) em municípios de pequeno porte II, bem como para o fortalecimento do controle e da participação social local.

### 5.3 MUNICÍPIO DE FARROUPILHA (RS)

Quanto aos municípios de médio porte<sup>64</sup> será demonstrada a análise do Plano Municipal de Assistência Social 2014 – 2017 do Município de Farroupilha, tendo sido o município que, dentre os cinco municípios desse porte indicados para a pesquisa, respondeu à solicitação de documentos da área da assistência social, enviada ao Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) (BRASIL 2011), em menor tempo. Em relação

---

<sup>61</sup> “Art. 115 São estratégias para o fortalecimento dos conselhos e das conferências de assistência social e a promoção da participação dos usuários: III – participação dos conselhos e dos usuários no planejamento local, municipal, distrital, regional e nacional”. (BRASIL, 2012).

<sup>62</sup> “Art. 126 Para ampliar o processo participativo dos usuários, além do reforço da articulação com movimentos sociais e populares, diversos espaços podem ser organizados, tais como: I – coletivo de usuários junto aos serviços, programas e projetos socioassistenciais; II – comissão de bairro; III – fórum; IV – entre outros. Parágrafo único. Os espaços de que trata o caput devem desencadear o debate permanente sobre os problemas enfrentados, o acompanhamento das ações desenvolvidas e a discussão das estratégias mais adequadas para o atendimento das demandas sociais, com vistas a assegurar o constante aprimoramento das ofertas e prestações do SUAS”. (BRASIL, 2012).

<sup>63</sup> População de 20.001 até 50.000 habitantes, conforme classificação da PNAS 2004 (BRASIL/MDS 2004).

<sup>64</sup> População de 50.001 até 100.000 habitantes, conforme classificação da PNAS 2004 (BRASIL/MDS 2004).

aos quatro municípios remanescentes desse porte, um segundo município encaminhou os documentos no prazo legal, e, em relação aos outros três municípios restantes, as solicitações de documentos não foram enviadas, e o não envio tampouco justificado. Não houve, também, solicitação de prorrogação do prazo de envio da documentação, por parte desses três municípios que não cumpriram a requisição de informações.

Tal ausência de resposta à solicitação de documentos, contraria as recomendações da legislação em vigor em relação ao acesso à informação pública. Os cinco municípios envolvidos nesta etapa da pesquisa foram: Farroupilha com 63.635 habitantes (BRASIL/IBGE, 2010); Santa Rosa com 68.587 habitantes (BRASIL/IBGE, 2010); Santiago com 49.071 habitantes (BRASIL/IBGE, 2010); São Borja com 61.671 habitantes (BRASIL/IBGE, 2010); e Venâncio Aires com 65.946 habitantes (BRASIL/IBGE, 2010).

**Figura 5** – Localização do Município de Farroupilha no mapa do Rio Grande do Sul



**Fonte:** <[www.google.com.br/mapas](http://www.google.com.br/mapas)>. Acesso em dezembro de 2015.

O Município de Farroupilha, possui uma população de 63.635 habitantes (BRASIL/IBGE 2010), classificando-se como de médio porte, conforme PNAS 2004 (BRASIL, 2004), o que representa 24 dos 496 municípios gaúchos (4,83%). O município de Farroupilha aderiu ao Nível de Gestão do SUAS<sup>65</sup> em 07 de dezembro de 2005, por meio de pactuação da Comissão Intergestora Tripartite (CIT), registrada na

<sup>65</sup>O Sistema Único de Assistência Social (Suas) comporta quatro tipos de gestão: da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios. As responsabilidades da União passam principalmente pela formulação, apoio, articulação e coordenação de ações. No caso da gestão municipal e do Distrito Federal, são possíveis três níveis de habilitação ao Suas: inicial, básica e plena. A adesão aos Níveis de Gestão do SUAS são deliberados pelas Comissão Intergestores Tripartite (CIT) por meio da articulação com as Comissões Intergestores Bipartite (CIBs) dos estados e do DF. Todas as suas pactuações são encaminhadas ao Conselho Estadual para conhecimento, apreciação e/ou deliberações e aos conselhos municipais, CIT e CNAS para conhecimento. (BRASIL, MDS 2015).

Resolução CIT nº 105/2005 (BRASIL/CIT, 2005). O município foi classificado no Nível de Gestão Plena, que significa a capacidade de gestão total das ações socioassistenciais em âmbito municipal.

O nome do órgão gestor da Política de Assistência Social do município é Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania (SMASC), demonstrando que o município exerce o *comando único* na Política de Assistência Social preconizados pela LOAS (BRASIL, 1993) e pela NOB/SUAS (BRASIL, 2012), mesmo que na descrição de suas competências, registre atividades que se mostram além das atribuições da Assistência Social, mas relacionadas ao acesso à cidadania da população atendida. É importante registrar que, na página 61 do plano, consta a descrição do caminho traçado pelo órgão gestor da Política de Assistência Social, na evolução da instituição do *comando único* da política no município, desde a criação do órgão gestor em 1977, em que foi demonstrada o compartilhamento de atribuições com as políticas sociais da habitação e do trabalho, em períodos passados.

No que se refere à publicização das informações da Política de Assistência Social, a SMASC de Farroupilha possui uma área específica na página da Prefeitura, onde constam as informações como dados de identificação do secretário, notícias, endereço, horários de atendimento, telefone e e-mail de contato, e competências da secretaria.

O Município de Farroupilha possui Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), e também área específica para a publicidade de suas ações na página da Prefeitura, em que constam itens para acesso específico das seguintes informações: história da assistência social brasileira; regimento interno do conselho; entidades inscritas no CMAS (em construção); planejamento anual da Política de Assistência Social (em construção); composição do CMAS (está desatualizado e consta a Ata 166/2010, em que não consta a atual nominata); Diretoria do CMAS (está desatualizado e consta a Diretoria do período de gestão 2010 – 2012); atas das últimas reuniões (em construção), mas constam no site as atas de 2010, 2012, 2013 e 2014; calendário anual das reuniões (está desatualizado e consta o calendário de 2008); eventos realizados (em construção); e, resoluções de 2010, 2012, 2013 e 2014. O Município de Farroupilha não publica o seu Plano Municipal de Assistência Social 2014 – 2017 na página oficial da Prefeitura.

Em relação ao acesso à informação e a transparência das informações públicas, o município possui mecanismo de acesso à informação - Serviço de Informação ao

Cidadão (SIC) na página da Prefeitura, sendo que o serviço, em nível municipal, foi regulamentado pelo Decreto Municipal nº 5.638, de 19 de agosto de 2014 (FARROUPILHA, 2014). O município cumpriu com o envio dos documentos solicitados ao seu SIC no prazo legal, demonstrando estar cumprindo as regulamentações do inciso VII do artigo 6º da NOB/SUAS (BRASIL 2012), bem como da LAI (BRASIL, 2011). Salienta-se que, o Município de Farroupilha foi agraciado em 2015, com o “Prêmio Boas Práticas de Transparência na Internet”, concedido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE RS).

O Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) 2014 – 2017 de Farroupilha é um documento composto por 104 páginas, estruturado por sumário com os seguintes itens: 1 – Apresentação; 2 – Caracterização do município; 3 – Política Pública de Assistência Social; 4 – Gestão da Política Municipal de Assistência Social na perspectiva do SUAS; 5 – Propostas para Implantação/Melhoria de Unidades Públicas Municipais; 6 – Financiamento; 7 – Monitoramento e Avaliação; 8 – Vigilância Socioassistencial; e, 9 – Referências. Esses itens estão em consonância com as recomendações do artigo 18 da NOB/SUAS 2012. (BRASIL, 2012)

Cabe ressaltar alguns destaques do PMAS 2014 – 2017 de Farroupilha, como: a descrição de detalhado diagnóstico do município, contemplando informações de todas as políticas públicas do município; a definição da concepção do município acerca da Política de Assistência Social como política pública; o reforço aos princípios organizativos, diretrizes e objetivos da LOAS (BRASIL, 1993) e do SUAS (BRASIL, 2011), bem como das seguranças afiançadas; a existência de um Setor de Apoio à Gestão e outro de Planejamento e Gestão/Monitoramento e Avaliação na estrutura do órgão gestor; a previsão de Sistema para Gerenciamento de Atendimento ao Público (em construção), interligando diversas secretarias; a definição de mapas territoriais de abrangência de seus 04 CRAS.

Em relação à incidência de indicativos da observância da participação social, advinda das Conferências de Assistência Social, o município contempla a previsão de ações em seu Plano Municipais de Assistência Social 2014 – 2017, relacionados aos eixos das deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, constantes no Caderno de Avaliações e Recomendações (BRASIL/CNAS/MDS, 2013).

O quadro 23 demonstra que o Município de Farroupilha registra em seu PMAS 2014-2017, previsões que contemplam 05 eixos de blocos de assuntos conforme

consta no Caderno de Avaliações e Recomendações (BRASIL/CNAS/SNAS 2013). Não consta nenhuma previsão no plano do município de ações relacionadas ao eixo 6, que trata da Regionalização.

**Quadro 23** – Indicativos dos 06 eixos do Caderno de Avaliações e Recomendações (BRASIL, 2013) PMAS 2014 – 2017 de Farroupilha

| Eixo 1 – Cofinanciamento Obrigatório da Assistência Social | Eixo 2 - Gestão do SUAS: Vigilância Socioassistencial, Processos de Planejamento, Monitoramento e Avaliação | Eixo 3 – Gestão do Trabalho | Eixo 4 – Gestão dos Serviços, Programas e Projetos | Eixo 5 – Gestão dos Benefícios e Transferência de Renda | Eixo 6 – Regionalização |
|--|---|-----------------------------|--|---|-------------------------|
| SIM  | SIM   | SIM                         | SIM  | SIM   | NÃO                     |

**Fonte:** Construído pela autora com base em informações contidas no Caderno de Avaliações e Recomendações (BRASIL, 2013).

Em relação à incidência de indicativos dos 06 eixos do Caderno de Avaliação e Recomendações (BRASIL, 2013), o Município de Farroupilha contempla de forma bastante consistente a observância dos eixos do caderno, quando define suas diretrizes e prioridades deliberadas, bem como as ações e as estratégias correspondentes para a sua implementação, e, conseqüentemente, as suas metas estabelecidas para o espaço temporal da execução do plano. Constatou-se uma exceção, relativa ao eixo 6 – Regionalização, visto que, como está classificado na Gestão Plena do SUAS, a necessidade planejar a regionalização dos serviços não se trata de uma de suas prioridades, caso não ocorram necessidades pontuais que mereçam uma avaliação específica por parte do município.

Ainda analisando os indicativos da observância da participação social no PMAS 2014 – 2017 de Farroupilha, é possível verificar que o município registra expressamente no plano, o acompanhamento, monitoramento e avaliação da sua execução, em conjunto com o CMAS. Mas, é importante destacar que, o CMAS, por meio de sua presidenta, assinou a elaboração do plano de forma conjunta com a equipe do órgão gestor. Além disso, o município registra expressamente a observância das deliberações da VII Conferência Municipal de Assistência Social, realizada em 2013, como parâmetro para o planejamento das ações a elaboração do plano.

Não há, entretanto, a previsão expressa no PMAS 2014 – 2017 do Município de Farroupilha, de nenhuma das ações preconizadas no inciso III do artigo 115 e 126 da NOB/SUAS 2012 (BRASIL, 2012), no que refere à discussão prévia de sua elaboração,

bem como do seu acompanhamento da execução, em outros espaços participativos e de mobilização social, que não o do CMAS. Conforme a NOB/SUAS 2012 (BRASIL, 2012), esses outros espaços participativos são: fóruns de discussão; debates e audiências públicas sobre problemas afetos à política de assistência social; plenárias e outras modalidades de encontro coletivo; eventos diversificados e sistemáticos; coletivos de usuários junto aos serviços programas e projetos socioassistenciais; comissões de bairros.

Em relação aos municípios de médio porte, que representam 5,84% dos municípios brasileiros, (325 municípios dos 5.565 municípios do Brasil (BRASIL/IBGE 2010)), e 4,83% dos municípios gaúchos (24 dos 496 municípios do RS (BRASIL/IBGE 2010)), como no caso o município de Farroupilha, é imperioso afirmar que, já é possível verificar maiores avanços em relação à estruturação e aprimoramento do SUAS (BRASIL, 2011), visto que temas como a Gestão do SUAS e da Informação, Vigilância Socioassistencial, bem como, em relação à Gestão do Trabalho (principalmente relacionadas às condições de atuação dos trabalhadores(as)), já tem demonstrado relevante incidência nos processos de planejamento dos municípios de portes maiores.

Dessa forma, o município de Farroupilha, demonstra um visível e relevante amadurecimento na execução de suas ações voltadas ao planejamento e aprimoramento do SUAS (BRASIL, 2011), merecendo destaque a estreita relação entre órgão gestor e CMAS, demonstrada no plano. Esse estreitamento de ações entre a gestão e o controle social, com certeza, continuará favorecendo o fortalecimento dessas áreas no Município de Farroupilha, consolidando ainda mais a Política de Assistência Social como um direito, e não como uma benesse.

#### 5.4 MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL (RS)

Quanto aos municípios de grande porte<sup>66</sup> será demonstrada a análise do Plano Municipal de Assistência Social 2014 – 2017 do Município de Caxias do Sul, tendo sido o município que, dentre os cinco desse porte indicados para a pesquisa, respondeu à solicitação de documentos da área da assistência social, enviada ao Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) (BRASIL 2011), em menor tempo. Em relação aos quatro municípios remanescentes desse porte, um segundo município encaminhou os

---

<sup>66</sup> População de 100.000 até 900.000 habitantes, conforme classificação da PNAS 2004 (BRASIL/MDS 2004).

documentos no prazo legal. Os três municípios restantes, não enviaram respostas às solicitações de documentos da área de assistência social, tampouco justificaram o não envio.

Não foi registrada, também, a solicitação de prorrogação do prazo de envio da documentação, por parte desses três municípios. Dessa forma, não cumprindo as recomendações da legislação em vigor em relação ao acesso à informação pública. Os cinco municípios envolvidos nesta etapa da pesquisa foram: Canoas com 323.827 habitantes (BRASIL/IBGE, 2010); Caxias do Sul com 435.564 habitantes (BRASIL/IBGE, 2010); Novo Hamburgo com 238.940 habitantes (BRASIL/IBGE, 2010); Passo Fundo com 184.826 habitantes (BRASIL/IBGE, 2010); e Santa Maria com 65.946 habitantes (BRASIL/IBGE, 2010).

**Figura 6** – Localização do Município de Caxias do Sul no mapa do Rio Grande do Sul



**Fonte:** <[www.google.com.br/mapas](http://www.google.com.br/mapas)>. Acesso em dezembro de 2015.

O Município de Caxias do Sul, possui uma população de 435.564 habitantes (BRASIL/IBGE 2010), classificando-se como de grande porte, conforme PNAS 2004 (BRASIL, 2004), o que representa 17 dos 496 municípios gaúchos (3,42%). O município de Caxias do Sul aderiu ao Nível de Gestão do SUAS<sup>67</sup>, em 07 de dezembro de 2005, por meio de pactuação da Comissão Intergestora Tripartite (CIT), registrada na Resolução CIT n° 105/2005 (BRASIL/CIT, 2005). O município foi classificado no

<sup>67</sup>“O Sistema Único de Assistência Social (Suas) comporta quatro tipos de gestão: da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios. As responsabilidades da União passam principalmente pela formulação, apoio, articulação e coordenação de ações. No caso da gestão municipal e do Distrito Federal, são possíveis três níveis de habilitação ao Suas: inicial, básica e plena. A adesão aos Níveis de Gestão do SUAS são deliberados pelas Comissão Intergestores Tripartite (CIT) por meio da articulação com as Comissões Intergestores Bipartite (CIBs) dos estados e do DF. Todas as suas pactuações são encaminhadas ao Conselho Estadual para conhecimento, apreciação e/ou deliberações e aos conselhos municipais, CIT e CNAS para conhecimento”. (BRASIL, MDS 2015).

Nível de Gestão Plena, que significa a capacidade de gestão total das ações de assistência social em âmbito municipal. O nome do órgão gestor da Política de Assistência Social do município é Fundação de Assistência Social (FAS). A FAS é uma fundação pública, pertencente à administração indireta da Prefeitura de Caxias do Sul. A configuração da gestão da Política de Assistência Social demonstra que o município exerce o *comando único* na Política de Assistência Social preconizado pela LOAS (BRASIL, 1993) e pela NOB/SUAS (BRASIL, 2012). Torna-se relevante registrar que, a FAS foi criada em 1996, pela Lei Municipal nº 4.419, em cumprimento às recomendações da LOAS (BRASIL, 1993), para dar conta das políticas públicas de Assistência Social do município, tendo sido atualizada aos parâmetros do SUAS (BRASIL, 2011), em 15 de dezembro de 2010, pelas Leis Municipais nº 7.241 e 7.247.

No que se refere à publicização das informações da Política de Assistência Social, a FAS possui uma página própria, ligada à Prefeitura de Caxias do Sul, onde constam informações de sua Rede Socioassistencial Pública, bem como notícias sobre suas ações na cidade. Destaca-se que, a página da FAS já demonstra o cumprimento das regulamentações do SUAS (BRASIL, 2011), visto que as nomenclaturas e descrição de seus programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais já estão adequadas às novas concepções instituídas pelo novo sistema.

O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Caxias do Sul, possui, também, uma área específica para a publicidade de suas ações na página da Prefeitura. Nesse espaço estão descritas as seguintes informações: as principais atribuições do conselho constantes na Lei Municipal nº 4.420, de 08 de janeiro de 1996, que criou o CMAS. No entanto, é importante registrar que, a legislação que regula o conselho, não está adequada às recomendações do SUAS (BRASIL, 2011) até o momento. Além das atribuições do conselho, é possível acessar pela página do CMAS: informações sobre formação realizada para os(as) Conselheiros(as); Cartilha Socioassistencial do SUAS; e modelos de documentos para solicitar e conveniar com o município para o recebimento de recursos públicos. Não constam na área específica do conselho: atas, resoluções, calendário de plenárias e outras informações necessárias ao controle social no município. O Município de Caxias do Sul, não publica o seu Plano Municipal de Assistência Social 2014 – 2017 na página oficial da Prefeitura.

Em relação ao acesso à informação e a transparência pública, o município possui mecanismo de acesso à informação - Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) na página da Prefeitura, sendo que o serviço, em nível municipal, foi regulamentado

pelo Decreto Municipal nº 15.863, de 29 de abril de 2012 (CAXIAS DO SUL, 2012). O município cumpriu o prazo legal, com a remessa dos documentos da área da Assistência Social, solicitados ao seu SIC. O cumprimento desse prazo legal, demonstra que o Município de Caxias do Sul está cumprindo as regulamentações do inciso VII do artigo 6º da NOB/SUAS (BRASIL 2012), bem como da LAI (BRASIL, 2011). Salienta-se que, o município de Caxias do Sul não foi agraciado pelo “Prêmio Boas Práticas de Transparência na Internet”, concedido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE RS), nos anos de 2014 e 2015.

O Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) 2014 – 2017 de Caxias do Sul é um documento composto por 103 páginas, estruturado por sumário com os seguintes itens: 1 – Apresentação; 2 – Identificação; 3 – Município de Caxias do Sul; 4 – Diagnóstico Socioterritorial; 5 – Objetivos; 6 - Diretrizes e Prioridades Deliberadas; 7 – Ações, Estratégias e Metas; 8 – Resultados e Impactos Esperados; 9 – Recursos Humanos e Financeiros; 10 – Mecanismos e Fontes de Financiamento; 11 – Cobertura da Rede Prestadora de Serviços; 12 – Indicadores de Monitoramento e Avaliação; 13 - Espaço Territorial de Execução; 14 – Referências; 15 – Apêndice; e 16 – Anexos. Muito importante destacar que, além da equipe do gestor municipal, consta de forma expressa no plano, a observância das contribuições do CMAS em seu processo de elaboração. Constatou-se ainda que, no capítulo 6 - Diretrizes e Prioridades Deliberadas, o plano demonstra uma planilha específica com as prioridades para a gestão municipal no período de 2014 – 2017, em consonância com a Resolução do CNAS nº 18, de 15 de julho de 2013.

Outro destaque importante a registrar-se, é que, no capítulo 7 – Ações, Estratégias e Metas, o município relaciona suas ações nesse item, por nível de proteção (Proteções Especiais Básica e Especiais de Média e Alta Complexidade). Prevê, ainda, metas para o controle social e para a gestão, o que configura-se como um importante diferencial em seu plano. Em relação à participação social, cabe destacar que, além da elaboração conjunta do plano entre o gestor municipal e o CMAS, no item 1 – Apresentação, o município registra a aprovação do plano em assembleia, por ata e resolução. Um ponto inovador no plano do Município de Caxias do Sul, é o registro de que, o processo de sistematização do plano foi participativo, e envolveu os trabalhadores da FAS, conselheiros(as), representantes da Rede Socioassistencial Privada, além de representantes de outras políticas públicas que

possuem interface com a Política de Assistência Social (Saúde, Educação, Habitação, Trabalho, etc).

Pode ser considerado, também, como fator positivo no fortalecimento da participação social, e que merece reconhecimento, o registro de forma expressa no plano, da participação dos usuários no planejamento das ações da fundação. Essa previsão, consta no item 12 – Indicadores de Monitoramento e Avaliação, como um de seus indicadores de acompanhamento e avaliação, dos objetivos e metas propostos para os serviços de proteção social.

Em relação à incidência de indicativos da observância da participação social, advinda das Conferências de Assistência Social, o Município de Caxias do Sul, de forma muito inovadora, anexa ao seu Plano Municipal de Assistência Social 2014 – 2017, o instrumento com o registro das deliberações finais de sua X Conferência Municipal de Assistência Social de 2013. Dessa forma, na análise do plano é possível observar, uma significativa coerência entre as deliberações conferenciais observadas, com as ações planejadas do documento para o quadriênio em análise. Em relação à previsão de ações em seu PMAS 2014 – 2017, relacionados aos eixos das deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, constantes no Caderno de Avaliações e Recomendações (BRASIL/CNAS/MDS, 2013), é possível afirmar que o município contempla todos os eixos.

O quadro 24 demonstra que o Município de Caxias do Sul, registra em seu PMAS 2014-2017, previsões que contemplam os 06 eixos de blocos de assuntos conforme consta no Caderno de Avaliações e Recomendações (BRASIL/CNAS/SNAS 2013).

**Quadro 24** – Indicativos dos 06 eixos do Caderno de Avaliações e Recomendações (BRASIL, 2013) PMAS 2014 – 2017 de Caxias do Sul

| Eixo 1 – Cofinanciamento Obrigatório da Assistência Social | Eixo 2 - Gestão do SUAS: Vigilância Socioassistencia, Processos de Planejamento, Monitoramento e Avaliação | Eixo 3 – Gestão do Trabalho | Eixo 4 – Gestão dos Serviços, Programas e Projetos | Eixo 5 – Gestão dos Benefícios e Transferência de Renda | Eixo 6 - Regionalização |
|--|--|-----------------------------|--|---|-------------------------|
| SIM  | SIM  | SIM                         | SIM  | SIM   | SIM                     |

**Fonte:** Construído pela autora com base em informações contidas no Caderno de Avaliações e Recomendações (BRASIL, 2013).

No PMAS 2014 – 2017 do Município de Caxias do Sul, é possível constatar que estão contempladas ações condizentes com os 06 eixos do Caderno de Avaliações e Recomendações (BRASIL, 2013). As previsões de ações e estratégias do plano de Caxias do Sul, relacionadas aos eixos supramencionados registradas de forma bastante consistentes. Dessa forma, as metas estabelecidas para o espaço temporal da execução do plano em análise, possibilitam avaliar o plano como um instrumento de gestão com capacidade de fundamentar as ações do município para a área da Assistência Social nesse quadriênio. Cabe ressaltar que, no eixo 6 – Regionalização, mesmo estando classificado na Gestão Plena do SUAS (BRASIL, 2011), o município registra a necessidade de tratar de forma regionalizada, a questão dos migrantes nacionais e internacionais, situação que envolve outras cidades da região. Essa providência pode ser avaliada de forma muito positiva, face à emergente necessidade de planejamento para o atendimento dessas situações, no RS, no Brasil e no mundo.

Analisando os indicativos da observância da participação social no PMAS 2014 – 2017 de Caxias do Sul, é possível verificar, ainda, que o município prevê em seu plano, que o acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação nesse quadriênio é de competência de sua equipe de gestão, não prevendo ações conjuntas com o CMAS para esse fim.

No que se refere à discussão prévia para a elaboração do plano, bem como o acompanhamento de sua execução, em outros espaços participativos e de mobilização social, que não o CMAS, não há previsão expressa no plano de nenhuma ação nesse sentido, conforme preconiza o inciso III do artigo 115<sup>68</sup> e 126<sup>69</sup> da NOB/SUAS (BRASIL, 2012). Esses outros espaços participativos são definidos como: como fóruns de discussão; debates e audiências públicas sobre problemas afetos à política de assistência social; plenárias e outras modalidades de encontro coletivo; eventos diversificados e sistemáticos; coletivos de usuários junto aos serviços programas e projetos socioassistenciais; comissões de bairros, etc.

---

<sup>68</sup> “Art. 115 São estratégias para o fortalecimento dos conselhos e das conferências de assistência social e a promoção da participação dos usuários: III – participação dos conselhos e dos usuários no planejamento local, municipal, distrital, regional e nacional”. (BRASIL, 2012).

<sup>69</sup> “Art. 126 Para ampliar o processo participativo dos usuários, além do reforço da articulação com movimentos sociais e populares, diversos espaços podem ser organizados, tais como: I – coletivo de usuários junto aos serviços, programas e projetos socioassistenciais; II – comissão de bairro; III – fórum; IV – entre outros. Parágrafo único. Os espaços de que trata o caput devem desencadear o debate permanente sobre os problemas enfrentados, o acompanhamento das ações desenvolvidas e a discussão das estratégias mais adequadas para o atendimento das demandas sociais, com vistas a assegurar o constante aprimoramento das ofertas e prestações do SUAS”.(BRASIL, 2012).

Mas, é relevante registrar que, no PMAS 2014 – 2017 de Caxias do Sul, consta o registro expresso no item 3.4, da existência de outros espaços colegiados que congregam a participação da sociedade civil e governo no município. A FAS tem representação nesses espaços, e dentre outros destacam-se: Comissão Municipal Tripartite de Emprego, Comissão Municipal do Passe Livre, Comissão Municipal do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - COMPETI, Comissão Municipal do Programa Bolsa Família, Comissão de Saúde Mental, Comissão Especial para elaboração do Plano Municipal de Redução de Risco (Área Habitacional), Comissão Municipal responsável pela elaboração do Plano Diretor, Fórum de Direito da Criança e do Adolescente e Comitê Municipal de Prevenção à Violência. No entanto, o PMAS 2014 – 2017 do Município de Caxias do Sul não demonstra a discussão prévia do plano nesses espaços, e tampouco a sua socialização e divulgação após a aprovação do CMAS.

Em relação aos municípios de grande porte, que representam 0,68% dos municípios brasileiros, (38 municípios possuem mais de 500.00 habitantes dos 5.565 municípios do Brasil, (BRASIL/IBGE 2010))<sup>70</sup>, e, 3,42% dos municípios gaúchos (17 dos 496 municípios do RS (BRASIL/IBGE 2010)), como no caso, o Município de Caxias do Sul, é possível afirmar que, embora ainda com dificuldades a serem vencidas, a implementação do SUAS é uma realidade efetivada, e em efervescente construção.

No caso do Município de Caxias do Sul, merece ser destacado que, seu plano é um documento em que é possível observar claramente a previsão do planejamento da implementação das deliberações da X Conferência Municipal de Assistência Social de 2013. A inclusão do instrumental com o resultado da plenária final da conferência no plano, foi um dos destacáveis diferenciais desse plano, evidenciando que, existem fortes indicativos na gestão local do fortalecimento do controle e da participação social. Dessa forma, o Município de Caxias do Sul demonstra uma escolha importante para a sua gestão pública na Política de Assistência Social, que é a observância prioritária dos mecanismos participativos de diálogo público e de deliberação coletiva. Reforçados, ainda, quando realizados de forma conjunta com trabalhadores (as) do SUAS, conselheiros(as), e, principalmente com usuários(as) da Política de Assistência Social.

---

<sup>70</sup> Somente são consideradas metrópoles, os municípios que possuem mais de 900.000 habitantes. (BRASIL/PNAS 2004).

#### 4.5 MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE (RS)

Em relação à metrópole, será demonstrada a análise do Plano Municipal de Assistência Social 2014 – 2017 do Município de Porto Alegre.

**Figura 7**– Localização do Município de Porto Alegre no mapa do Rio Grande do Sul



**Fonte:** <[www.google.com.br/mapas](http://www.google.com.br/mapas)>. Acesso em dezembro de 2015.

A cidade de Porto Alegre possui uma população de 1.409.351 habitantes (BRASIL/IBGE 2010) conforme PNAS 2004 (BRASIL, 2004), sendo a única cidade que atinge a classificação de metrópole no Estado do Rio Grande do Sul. O município aderiu ao Nível de Gestão do SUAS<sup>71</sup> em 22 de agosto de 2005, por meio de pactuação da Comissão Intergestora Tripartite (CIT) registrada na Resolução CIT nº 98/2005, estando classificado no nível de Gestão Plena, pelo qual passa a ter gestão total de todos os seus serviços socioassistenciais.

A gestora da Política de Assistência Social no município é a Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), fundação de direito público, ligada à Prefeitura de Porto Alegre. Em 2011, a legislação que regulava a Política de Assistência Social no município foi readequada aos padrões do SUAS, a partir de processo de reordenamento da fundação, formalizado pela aprovação do Decreto Municipal nº

<sup>71</sup>“O Sistema Único de Assistência Social (Suas) comporta quatro tipos de gestão: da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios. As responsabilidades da União passam principalmente pela formulação, apoio, articulação e coordenação de ações. No caso da gestão municipal e do Distrito Federal, são possíveis três níveis de habilitação ao Suas: inicial, básica e plena. A adesão aos Níveis de Gestão do SUAS são deliberados pelas Comissão Intergestores Tripartite (CIT) por meio da articulação com as Comissões Intergestores Bipartite (CIBs) dos estados e do DF. Todas as suas pactuações são encaminhadas ao Conselho Estadual para conhecimento, apreciação e/ou deliberações e aos conselhos municipais, CIT e CNAS para conhecimento”. (BRASIL, MDS 2015).

17.256, de 05 de setembro de 2011 (PORTO ALEGRE, 2011), e também, em 2013, foram aprovados o Regimento Geral e Novo Organograma da FASC, por meio do Decreto Municipal n.º 18.198, de 1º de fevereiro de 2013 (PORTO ALEGRE, 2013). A FASC exerce o *comando único* na Política de Assistência Social na cidade de Porto Alegre, conforme preconizado pela LOAS (BRASIL, 1993) e pela NOB/SUAS (BRASIL, 2012).

Em relação à publicização das informações acerca da Política de Assistência Social, a FASC possui uma área específica na página da Prefeitura de Porto Alegre (<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc>), onde estão publicadas diversas informações tais como: a apresentação e a estrutura da fundação; os serviços classificados por níveis de proteção (Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade), e, sobre os benefícios assistenciais. Constam ainda, informações sobre o Cadastro Único dos Programas Sociais (CadÚnico); legislação; outros programas e ações; informações sobre convênios; estágios e concursos; endereços e telefones dos serviços administrativos e socioassistenciais; link para informação de pagamentos de fornecedores; notícias atualizadas das atividades semanais da Fundação, etc. A FASC também possui página na rede social Facebook, onde podem ser acessados, entre outras informações, o Boletim Semanal de informações da Fundação. Interessante, também, a publicização dos dados advindos da Vigilância Socioassistencial da FASC por meio do “Boletim SUAS 2015”.

Em relação à publicidade das informações do CMAS de Porto Alegre, o conselho possui uma área específica que pode ser acessada por meio da página da fundação (<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cmas/>). Na página do conselho estão disponibilizadas: apresentação; o histórico e a legislação do conselho; a sua estrutura (Diretorias e assessorias, comissões); atas das plenárias desde o ano de 2006; resoluções do conselho desde 2004; deliberações das conferências municipais de 2011 e 2013 somente; calendários das assembleias do conselho e das CORAS do ano de 2015; relação das entidades inscritas no conselho por número de inscrição; e, detalhamento do serviço prestado no âmbito do SUAS.

Possui, também, *link* de fotos de eventos e processos de formação realizados pelo CMAS; notícias; informações úteis; lei de criação do CMAS; documentos necessários para a inscrição de entidades no conselho; portal da transparência; Fala Cidadão 156; etc. O Plano Municipal de Assistência Social 2014 – 2017 do município de Porto Alegre está publicado na página da FASC.

O município possui mecanismo de acesso à informação - Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) na página da Prefeitura, estando o serviço regulamentado pelo Decreto Municipal nº 18.302, de 23 de maio de 2013 (PORTO ALEGRE, 2013), conforme recomenda o inciso VII do artigo 6º da NOB/SUAS (BRASIL 2012), bem como a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação – LAI (BRASIL 2011). É importante assinalar que, desde 15 de julho de 2009, o Município de Porto Alegre já possuía o Portal da Transparência, instituído pela Lei Municipal nº 10.728 (PORTO ALEGRE, 2009). Destaca-se que a cidade de Porto Alegre foi reconhecida nos anos de 2014 e 2015, com o “Prêmio Boas Práticas de Transparência na Internet”, concedido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE RS).

O Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) 2014 – 2017 de Porto Alegre é um documento composto por 199 páginas, e foi elaborado pela Assessoria de Planejamento/Área de Vigilância Socioassistencial. O sumário do plano está estruturado da seguinte forma: 1 – Apresentação; 2 – Diagnóstico Socioterritorial do município; 3 – Operacionalização da Política; 4 - Planejamento do Quadriênio 2014 – 2017. Muito importante ressaltar que, o PMAS 2014 – 2017 de Porto Alegre se trata de um documento com importantes e fartos dados, de extrema relevância para a fundamentação do processo de planejamento da FASC, no quadriênio em análise.

Alguns pontos merecem destaque no plano em análise, como: a existência de dados populacionais etários e territorializados conforme as 17 Regiões do Orçamento Participativo; estão disponíveis dados abundantes acerca dos programas, projetos, serviços e benefícios da FASC, podendo essa situação estar relacionada com a disponibilização de trabalhadores(as) que atuam com foco na Vigilância Socioassistencial, facilitando, assim, os processos de planejamento. A FASC prevê ações específicas para comunidades tradicionais em seu plano; possui uma equipe de recursos humanos voltados para a Gestão do SUAS, com prioridade para o Monitoramento e Avaliação; as ações voltadas para o fortalecimento da Vigilância Socioassistenciais e de Gestão do Trabalho são consideradas estratégicas e prioritárias no PMAS 2014 – 2017 da FASC. Estão, ainda, previstas ações para o reordenamento do quadro de recursos humanos, com foco no fortalecimento e prevalência do vínculo efetivo, além de constar a instituição de Mesa de Negociação do SUAS; entre outras relevantes ações.

Em relação à incidência de indicadores da observância da participação social, advinda das Conferências de Assistência Social, o município contempla a previsão de ações em seu Plano Municipais de Assistência Social 2014 – 2017, relacionadas aos eixos das deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2005, 2007, 2009 e 2011, constantes no Caderno de Avaliação e Recomendações (BRASIL, 2013).

O quadro 25 demonstra que o Município de Porto Alegre, registra em seu PMAS 2014-2017, previsões que contemplam 05 eixos de blocos de assuntos conforme consta no Caderno de Avaliações e Recomendações (BRASIL/CNAS/SNAS 2013). Não consta nenhuma previsão no plano do município de ações relacionadas ao eixo 6, que trata da Regionalização.

**Quadro 25** – Indicativos dos 06 eixos do Caderno de Avaliações e Recomendações (BRASIL, 2013) PMAS 2014 – 2017 de Porto Alegre

| Eixo 1 – Cofinanciamento Obrigatório da Assistência Social | Eixo 2 - Gestão do SUAS: Vigilância Socioassistencial, Processos de Planejamento, Monitoramento e Avaliação | Eixo 3 – Gestão do Trabalho | Eixo 4 – Gestão dos Serviços, Programas e Projetos | Eixo 5 – Gestão dos Benefícios e Transferência de Renda | Eixo 6 – Regionalização |
|--|---|-----------------------------|--|---|-------------------------|
| SIM  | SIM   | SIM                         | SIM  | SIM   | NÃO                     |

**Fonte:** Construído pela autora com base em informações contidas no Caderno de Avaliações e Recomendações (BRASIL, 2013).

Em relação à incidência de indicadores dos 06 eixos do Caderno de Avaliações, o município de Porto Alegre contempla de forma muito substancial a observância dos eixos do Caderno de Avaliação e Recomendações (BRASIL, 2013), quando define suas diretrizes e prioridades deliberadas, bem como as ações as estratégias correspondentes para a sua implementação, e, conseqüentemente, as suas metas estabelecidas para o espaço temporal da execução do plano. Em relação ao eixo 6 – Regionalização, constata-se o não atendimento desse quesito. Como o município está classificado na Gestão Plena do SUAS, a regionalização pode não ser uma prioridade, a não ser que ocorram situações pontuais que fundamentem um processo de regionalização, mas, que, pelo fato de ser uma metrópole e capital pode acontecer com frequência.

Prosseguindo com a análise dos indicativos da observância da participação social, no PMAS 2014 – 2017 de Porto Alegre, é possível verificar que o município prevê o acompanhamento, monitoramento e avaliação da execução do plano de forma sistemática. As atribuições para essas atividades estão registradas como atribuições da equipe do gestor, mas prevê acompanhamento conjunto com o CMAS. Salienta-se que, não consta no PMAS 2014 – 2017 do Município de Porto Alegre, a aprovação expressa do CMAS, também não tendo sido enviada a resolução de aprovação, conforme solicitação enviada ao SIC do município. Em relação ao registro expresso no plano, acerca da observação das deliberações de Conferências de Assistência Social, cabe registrar que nas referências bibliográficas, está registrada a consulta às “Resoluções da VI Conferência Municipal de Assistência Social”, mas seu acesso é indicado via link na página do CNAS, não ficando claro se trata-se de um documento nacional ou municipal.

No que se refere à discussão prévia para a elaboração do PMAS 2014 – 2017, bem como o acompanhamento da execução do mesmo, em outros espaços participativos e de mobilização social, que não o CMAS, não há previsão expressa no plano de nenhuma ação nesse sentido, conforme preconiza o inciso III do artigo 115<sup>72</sup> e 126<sup>73</sup> da NOB/SUAS (BRASIL, 2012). Esses espaços são: fóruns de discussão; debates e audiências públicas sobre problemas afetos à política de assistência social; plenárias e outras modalidades de encontro coletivo; eventos diversificados e sistemáticos; coletivos de usuários junto aos serviços programas e projetos socioassistenciais; comissões de bairros.

Em relação às metrópoles, que são minoria dos municípios brasileiros, e no Estado do Rio Grande do Sul, existe somente uma metrópole, no caso a cidade de Porto Alegre, é possível afirmar que, embora as desigualdades sociais e demandas por políticas públicas demonstrem a necessidade de maior disponibilidade de serviços públicos, os temas relacionados ao planejamento, monitoramento e avaliação, bem

---

<sup>72</sup> “Art. 115 São estratégias para o fortalecimento dos conselhos e das conferências de assistência social e a promoção da participação dos usuários: III – participação dos conselhos e dos usuários no planejamento local, municipal, distrital, regional e nacional”. (BRASIL, 2012).

<sup>73</sup> “Art. 126 Para ampliar o processo participativo dos usuários, além do reforço da articulação com movimentos sociais e populares, diversos espaços podem ser organizados, tais como: I – coletivo de usuários junto aos serviços, programas e projetos socioassistenciais; II – comissão de bairro; III – fórum; IV – entre outros. Parágrafo único. Os espaços de que trata o caput devem desencadear o debate permanente sobre os problemas enfrentados, o acompanhamento das ações desenvolvidas e a discussão das estratégias mais adequadas para o atendimento das demandas sociais, com vistas a assegurar o constante aprimoramento das ofertas e prestações do SUAS”. (BRASIL, 2012).

como a existência de sistemas de informação para a coleta de dados, já são realidades nos cotidianos das gestões públicas, inclusive, na área da assistência social. A FASC indica os temas da Vigilância Socioassistencial e Gestão do Trabalho como temas estratégicos para o fortalecimento e aprimoramento do SUAS. Dessa forma, o Município de Porto Alegre demonstra uma considerável preocupação com as áreas do planejamento, monitoramento, avaliação, vigilância socioassistencial e gestão da informação, sendo possível visualizar ações objetivas em seu PMAS 2014 – 2017 para a qualificação dessas áreas.

Mas, no âmbito da participação social, seja nos processos prévios de planejamento e elaboração do plano, ou no acompanhamento sistemático de sua execução, a FASC necessita aprimorar suas ações nesse sentido, agregando essas ações nas atividades do cotidiano da Política de Assistência Social da cidade de Porto Alegre, o que viabiliza, assim, o fortalecimento do controle e da participação social vislumbrados pelo SUAS.

Com isso, o município de Porto Alegre, por meio da FASC, demonstra vários indicativos de adequação de seu processo de planejamento, realizado por meio do Plano Municipal de Assistência Social 2014-2017, às recomendações da NOB/SUAS (BRASIL 2012). Esses avanços, com certeza já registram pontos positivos na qualificação da gestão pública no âmbito da Política de Assistência Social. Diante disso, persistem desafios, mas a cidade demonstra estar percorrendo um caminho coerente com as normas regulamentadoras do SUAS (BRASIL, 2011), que se encontram em amplo processo de fortalecimento e implementação nas gestões municipais, estaduais e do governo federal.

Nesse contexto, é possível concluir por meio da análise dos 05 documentos pesquisados que, os Planos de Assistência Social (PAS), receberam uma consistência maior, enquanto um instrumento de planejamento da Política de Assistência Social, a partir da aprovação da NOB/SUAS 2012 (BRASIL, 2012). A norma, de forma inovadora, passou a prever o detalhamento do processo de elaboração dos documentos, indicando, inclusive, elementos básicos que devem constar nas suas sistematizações.

Esse avanço, na formatação dos PAS, possibilitou um amadurecimento dos entes federados, prioritariamente, dos municípios, que passarem a aprimorar, ou ao menos, iniciar a reflexão sobre temas como: vigilância assistencial, planejamento, monitoramento e avaliação, entre outros. Esse amadurecimento possibilitado pela

norma, possibilitou, também, uma maior aproximação dos gestores públicos da Política de Assistência Social, com os Conselhos Municipais, e conseqüentemente com as Conferências de Assistência Social. Cabe ressaltar, também, a face inovadora da norma, ao definir que, as deliberações das Conferências de Assistência Social devem fundamentar os processos de planejamento dessa política, passando a contribuir sistematicamente com o fortalecimento do controle e da participação social, enquanto uma diretriz estratégica para a efetivação do SUAS no Brasil.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de implementação das políticas públicas sociais deflagrado a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), e ainda em curso no Brasil, tem se demonstrado como um grande desafio aos gestores(as) públicos nos três entes federativos. Essa dificuldade, contudo, que reitera-se, é fruto de um processo histórico marcado pela ausência de participação em razão de longos períodos de colonialismo, escravidão e ditadura. As políticas públicas sociais, tais como educação, saúde, assistência social, cultura, e, mais recentemente, a segurança alimentar e nutricional, etc., passaram a ser regulamentadas por legislações específicas, que vieram a organizar a sua descentralização política-administrativa, a sua gestão, a sua execução, bem como o seu processo de controle social.

Nesse contexto, com certeza, a efetivação desses processos se apresenta como um grande divisor de águas, para que as políticas públicas sociais, constitucionalmente previstas, possam se materializar, de fato e de direito, e ainda, possam contar com uma participação social ativa e qualificada, que, no momento, se apresenta como um dos grandes desafios para o Estado Democrático Brasileiro. No âmbito da Política de Assistência Social, o desafio de sua implementação é ainda mais desafiador, visto que, instalar o comando único da política, nos três entes federativos, em um contexto capitalista, com tendências a questionar e tentar reduzir o papel do Estado, requer um redirecionamento político, que favoreça a redistribuição do poder e das atribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal, e, prioritariamente, dos municípios, que ofertam os serviços públicos em nível local.

[...] compreende-se descentralização político-administrativa na ótica intragovernamental, o processo de redistribuição do poder do Estado, em suas dimensões funcionais e territoriais. Isto pressupõe a articulação das três esferas governamentais (artigo 11 da LOAS/1993), compartilhamento de responsabilidades no que concerne a decisão, execução e financiamento da política social pública em questão, além de um sistema participativo responsável pelo controle social [...] (OLIVEIRA; FLORES; SILVA, 2008, p. 03).

Dessa forma, este estudo tem como objetivo analisar se os municípios do RS pesquisados, tem conseguido avançar de uma lógica da oferta de serviços pontuais e focalizados, no âmbito da Política de Assistência Social, para uma lógica da ação planejada, e ainda, fundamentada na participação e no controle social, além da

transparência pública. Essa mudança de concepção se deu, principalmente a partir da implementação do SUAS (BRASIL, 2011), que deu vida ao sistema descentralizado e participativo, inicialmente, previsto na LOAS (BRASIL, 1993), e, posteriormente, a partir do início de sua implantação e implementação, com a aprovação da PNAS (BRASIL, 2004), da NOB/SUAS 2005 (BRASIL, 2005), e, principalmente, pela NOB/SUAS 2012 (BRASIL, 2012).

No intuito de atingir o objetivo principal e específico desse estudo, foram definidas suas questões norteadoras, as quais orientaram consolidação e sistematização das considerações finais que apresenta-se a seguir.

Em relação à incidência da participação social, nos Planos Municipais de Assistência Social (PMAS) 2014 – 2017 dos 05 municípios pesquisados, principalmente no que se refere à participação advinda dos processos conferenciais, ficou evidenciado que os PMAS desse período de gestão demonstram significativos avanços em relação a sua elaboração, quando comparados com os PMAS 2010 – 2013, que também foram analisados por esta pesquisadora.

Tais avanços se relacionam principalmente ao fato de que, a partir da NOB/SUAS 2012 (BRASIL, 2012), que foi editada em 12 de dezembro de 2012, uma estrutura básica foi dimensionada para a construção dos planos, conforme previsão do seu artigo 18, tais como: Diagnóstico socioterritorial; Objetivos gerais e específicos; Diretrizes e prioridades deliberadas; Ações e estratégias correspondentes para sua implementação; Metas estabelecidas; Resultados e impactos esperados; Recursos, materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários; Mecanismos e fontes de financiamento; Cobertura da rede prestadora de serviços; Indicadores de monitoramento e avaliação; e, Espaço temporal de execução.

Além dos itens básicos, a mesma norma previu em seu artigo 22, que os gestores (as) devem observar, de forma complementar, na elaboração do plano: as deliberações das Conferências de Assistência Social para a União, os Estados, DF e Municípios; metas nacionais pactuadas, que expressam o compromisso para o aprimoramento do SUAS para a União, os Estados, o Distrito Federal, e os Municípios; metas estaduais pactuadas, que expressam o compromisso para o aprimoramento do SUAS para a União, os Estados, o Distrito Federal, e os Municípios; ações articuladas e intersetoriais; e, ações de apoio técnico e financeiro à gestão descentralizada do SUAS. (BRASIL, 2012)

Nesse contexto, os PMAS 2014 – 2017, que foram elaborados no ano de 2013, ao serem alcançados pela NOB/SUAS 2012 (BRASIL, 2012), demonstraram uma padronização básica em seu processo de elaboração, e em alguns casos, já demonstrando a observância da previsão dos itens complementares, possibilitando assim, que passe a se configurar, de fato, como instrumentos de gestão do SUAS. Nessa lógica de planejamento, é possível, inclusive, prever o seu processo de elaboração, acompanhamento sistemático, bem como o seu processo de monitoramento e avaliação. Nos PMAS 2010 – 2013, essa padronização não foi observada, e os documentos analisados no decorrer da pesquisa, apresentavam diferentes formas de apresentação, com a observância de dados diferenciados, pois eram construídos à mercê da criatividade de seus atores, que podiam, ou não, ter algum envolvimento ou perfil com a área da gestão do SUAS. Cabe ressaltar que, no caso de um município analisado, o PMAS 2010-2013 apresentava-se na forma de apresentação de *power point*. Em relação aos planos desse período, pode-se afirmar que, não cumpriam com a função de se prestar como um instrumento de gestão, visto que não possibilitavam visualizar um planejamento para o quadriênio daqueles municípios. Mas, é importante considerar que anteriormente à NOB/SUAS 2012 (BRASIL, 2012), não havia nenhuma normatização específica para essa área.

Em relação aos PMAS 2014 – 2017 dos 05 municípios analisados, é possível afirmar que, todos observaram os itens básicos previstos na NOB/SUAS (2012), destacando-se que os municípios de maior porte como Porto Alegre, Caxias do Sul e Farroupilha, demonstram uma maior consistência nos dados apresentados para a elaboração do plano, o que pode ser associado à existência de trabalhadores(as) atuando em áreas da gestão do SUAS, principalmente, da vigilância sociassistencial, monitoramento e avaliação, gestão da informação, o que possibilita a qualificação do o processo de planejamento local. Em contraponto, essa não é a realidade dos municípios de pequeno porte I e II, como no caso São Domingos do Sul e Carlos Barbosa, respectivamente.

No que tange à observância das deliberações dos processos conferenciais, a análise dos 05 PMAS 2014-2017 pesquisados, à luz dos 06 Eixos observados no “Caderno de Avaliações e Recomendações” (BRASIL, 2013), sendo estes, dos mesmos eixos que nortearam a IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013, possibilitou constatar que: em todos os PMAS 2014 – 2017 pesquisados, os 06 eixos são contemplados quase que na sua maioria, havendo uma variação em relação ao

Eixo – 6 Regionalização, em que os Municípios de Carlos Barbosa, Farroupilha e Porto Alegre não contemplam. Mas, alguns fatores podem justificar a ausência de discussão desse tema nesses planos como: o ineditismo do tema, bem como, a dependência da iniciativa dos órgãos gestores estaduais para o diagnóstico e assessoramento técnico aos municípios no processo de regionalização de serviços socioassistenciais. Cabe ressaltar, a importância de se vislumbrar discussões sobre essa temática, em um momento em que a migração é pauta mundial, nacional, estadual, e já em grandes proporções nos municípios do RS, envolvendo, inclusive, a Política de Assistência Social. Nessa direção, merece destaque o Município de Caxias do Sul, que previu tal demanda em seu plano, demonstrando uma proposta de planejamento de atenção às demandas da migração que estão se demonstrando muito presentes na sua realidade local.

Ainda, em relação aos 06 eixos temáticos que constam no Caderno de Avaliações e Recomendações (BRASIL, 2013), é relevante registrar o destaque que a maioria da incidência das deliberações concentrou-se Eixos 1 e 2, que tratam Cofinanciamento Obrigatório e da Gestão do SUAS: Vigilância Socioassistencial, Processos de Planejamento, Monitoramento e Avaliação, com mais de 50% do total das deliberações nesses eixos, tanto na análise do CNAS quanto da SNAS, sendo possível analisar que as discussões e deliberações reforçaram a necessidade de fortalecimento de questões estruturantes para a efetivação do SUAS. A Gestão do Trabalho também inclui-se nessa avaliação por registrar também alto índice de deliberações, relativas às condições de trabalho dos(as) trabalhadores(as) e sua formação continuada.

Em relação à observância dos itens complementares previstos no art. 22 da NOB/SUAS 2012 (BRASIL, 2012) na elaboração dos planos municipais, especialmente no que se refere à observância das deliberações das Conferências de Assistência Social, cabe o destaque para o Município de Caxias do Sul. O município anexa em seu plano, como parte da metodologia de construção, o instrumento final com as deliberações da sua X Conferência Municipal de Assistência Social, realizada em 2013, o que pode ser considerado como uma boa prática, bastante inovadora. Pode ser ressaltado, também, como fator positivo, a elaboração conjunta do plano com os órgãos de controle social, inclusive com a demonstração expressa no plano, no caso dos Conselhos Municipais de Assistência Social, dos Municípios de Caxias do Sul e Farroupilha.

Em relação à previsão de discussões prévias, ou, quanto ao acompanhamento sistemático dos planos, em outros espaços de controle social, que não o dos Conselhos Municipais, é possível afirmar que, nenhum dos 05 municípios pesquisados, previu nenhuma ação nesse sentido conforme prevê a NOB/SUAS 2012. Ou seja, não existe a previsão formal nos planos pesquisados, de ações de planejamento, acompanhamento, socialização ou divulgação dos PMAS 2014 – 2017, em outros espaços participativos e de mobilização social, que não o dos Conselhos Municipais de Assistência Social. Esses espaços alternativos de participação são os seguintes: fóruns de discussão; debates e audiências públicas sobre problemas afetos à política de assistência social; plenárias e outras modalidades de encontro coletivo; eventos diversificados e sistemáticos; coletivos de usuários junto aos serviços programas e projetos socioassistenciais; comissões de bairros; etc., conforme preconiza o inciso III do artigo 115<sup>74</sup> e 126<sup>75</sup> da NOB/SUAS (BRASIL, 2012).

Em relação à disponibilização das informações públicas sobre a Política de Assistência Social, nas páginas oficiais das Prefeituras, especialmente nos portais dos órgãos gestores ou dos Conselhos Municipais de Assistência Social, como forma de fortalecer o controle e a participação social, foi possível avaliar que: em relação à disponibilização dos PMAS 2014 – 2017, somente os municípios de Porto Alegre e Carlos Barbosa, disponibilizam os planos nas páginas das Prefeituras. Essa ausência de publicidade do plano, por parte dos 03 municípios restantes, demonstra fragilidade na publicização dos dados de planejamento local para a população usuária, ou para quem mais pudesse ter interesse em acessá-los. Todos os 05 municípios possuem portal específico para o gestor da Política de Assistência Social, em que é possível destacar o município de Caxias do Sul, que possui uma página específica para a FAS, com as nomenclaturas adequadas ao SUAS, mas ainda estática em relação à dinâmica das informações locais da política em análise. E, ainda, a FASC de Porto Alegre, que também possui um portal exclusivo na página da Prefeitura, e na rede social Facebook,

---

<sup>74</sup> Art. 115 São estratégias para o fortalecimento dos conselhos e das conferências de assistência social e a promoção da participação dos usuários: III – participação dos conselhos e dos usuários no planejamento local, municipal, distrital, regional e nacional. (BRASIL, 2012).

<sup>75</sup> Art. 126 Para ampliar o processo participativo dos usuários, além do reforço da articulação com movimentos sociais e populares, diversos espaços podem ser organizados, tais como: I – coletivo de usuários junto aos serviços, programas e projetos socioassistenciais; II – comissão de bairro; III – fórum; IV – entre outros. Parágrafo único. Os espaços de que trata o caput devem desencadear o debate permanente sobre os problemas enfrentados, o acompanhamento das ações desenvolvidas e a discussão das estratégias mais adequadas para o atendimento das demandas sociais, com vistas a assegurar o constante aprimoramento das ofertas e prestações do SUAS. (BRASIL, 2012).

ambas bastante dinâmicas, inclusive, publicando dados advindos da Vigilância Socioassistencial, o que pode ser considerado como um grande avanço. Os demais municípios possuem portais específicos, mas com informações restritas e estáticas, que cumprem minimamente a função de publicizar os dados da Política de Assistência Social.

Quanto aos Conselhos Municipais, todos os municípios possuem portais específicos para os conselhos, com exceção do município de São Domingos do Sul, que não disponibiliza esse tipo de portal. Quanto à publicização dos dados sobre o controle social, cabe destaque para o CMAS de Porto Alegre, que publica atas, resoluções, calendário de assembleias, entidades inscritas, etc, mas alguns itens merecem atualização. O CMAS de Farroupilha está atualizando o seu portal e demonstra que, está em processo de inclusão das informações como atas, resoluções, calendário de assembleias etc, o que qualificará a publicização dos dados do controle social do município. Os CMAS de Caxias do Sul e Carlos Barbosa possuem portais específicos, mas publicam informações básicas como atribuições, composição e outras informações estáticas, que estão aquém das informações necessárias para o fortalecimento e publicização dos dados do controle social desses locais.

Na execução da pesquisa, o controle social dos municípios demonstrou muitas fragilidades, inclusive com algumas situações muito inusitadas, que merecem destaque: a solicitação de cobrança do valor de R\$ 451,15 (valor considerado alto), por parte de um município, para a retirada dos documentos solicitados; a exclusiva possibilidade de retirada de documentos pela forma presencial; a resposta em forma de reclamação de um CMAS, registrando que a pesquisadora não devia ter “apelado”, para o mecanismo de acesso à informação, quando do não recebimento de informações solicitadas ao conselho; o não encaminhamento de deliberações de conferências mediante a alegação de terem sido inutilizadas, sob a justificativa de “serem antigas”, prejudicando assim o processo histórico do controle social daquele município.

Nesse sentido, foram possíveis, ainda, mais algumas constatações sobre o controle social, que merecem figurar nessas considerações finais, tais como: a fragilidade do controle social por parte dos conselhos estadual e municipais; a reduzida observância, por parte de gestores e conselhos, das deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social no planejamento da Política de Assistência Social; o distanciamento existente entre as deliberações das Conferências de Assistência Social

e o processo de planejamento e gestão dos municípios; a dificuldade de acesso às informações públicas da Política de Assistência Social, etc.

Em relação ao Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), cabe registrar algumas fragilidades, principalmente relacionadas à gestão da informação, ou a falta dela. O CEAS possui um portal específico, na página do gestor estadual da assistência social, no caso a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), mas totalmente estático e com ausência de informações relevantes para o controle social estadual. Foram constatadas outras situações de fragilidade desse órgão: demasiado tempo de resposta no envio dos documentos solicitados, ensejando a necessidade de vários contatos por e-mail e por telefone; incompletude das informações disponibilizadas; inexistência de um modelo padrão de arquivamento dos documentos, o que dificultou a análise do material recebido, visto que, juntamente com os documentos solicitados, foram recebidos vários outros documentos não solicitados e inúteis para a pesquisa; não recebimento de documentos realmente solicitados.

Em relação aos Serviços de Acesso à Informação (SIC), advindos da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011), como forma de viabilizar o acesso às informações públicas sobre a Política de Assistência Social, enquanto estratégia de fortalecimento da participação social, foi possível constatar que: dos 05 municípios pesquisados, todos possuem mecanismos de acesso a informação SIC, e todos estão regulamentados por legislações locais, o que demonstra a observância das recomendações da lei federal.

Em relação, ao recebimento dos documentos da Política de Assistência Social solicitados por meio dos SICs (PMAS 2014 – 2017 e resolução CMAS que aprovou o plano), dos 21 municípios envolvidos na amostragem inicial da pesquisa, somente 07 municípios (33,33%) responderam à solicitação com o encaminhamento dos documentos, e 14 municípios não responderam à solicitação (66,66%). Essa realidade, pode demonstrar que a transparência em relação à Política de Assistência Social, merece aprimoramento por parte dos entes públicos municipais. Cabe ressaltar que, o não cumprimento das solicitações de envio de documentações relativas à Política de Assistência Social, por meio SICs, contraria as recomendações do inciso VII do artigo 6º da NOB/SUAS 2012 (BRASIL, 2012), e da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011).

Dessa forma, ficou demonstrado nesse estudo que, os temas como participação social, planejamento, e transparência pública das informações da Política de

Assistência Social são temas inaugurais e de recente processo de institucionalização no âmbito das gestões públicas dessa política. Mas, em contra ponto, ficou evidente que, a partir da implantação e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a partir da aprovação da Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004), da Norma Operacional Básica do SUAS (BRASIL, 2005), e principalmente, da NOB/SUAS 2012 (BRASIL, 2012), esses temas ganharam um maior destaque, e passaram a se materializar na prática cotidiana da Política de Assistência Social. Cabe salientar que, em relação à participação social no Brasil, e especificamente, em relação à Política de Assistência Social, há que haver maior envolvimento dos movimentos sociais, da população em geral, dos usuários das políticas públicas sociais, no sentido superar essa estagnação presente no atual cenário brasileiro. A população precisa conscientizar-se de que, os instrumentos participativos estão disponíveis, e precisam ser acessados. O povo precisa ocupar o seu espaço na gestão pública brasileira, para que de fato, os avanços consagrados pela Constituição Federal de 1988 possam se efetivar.

Não há como deixar de considerar-se, por meio das análises desse estudo, reflexões que nos remetem para a importância do papel da academia na articulação da pesquisa dos dados que emergem das realidades locais da Política de Assistência Social, bem como de seu envolvimento no processo de formação continuada dos seus trabalhadores(as), gestores(as) conselheiro(as) e usuários(as), que passa a indicar a necessidade de aperfeiçoamentos nas áreas de planejamento e gestão, especificamente, na área da Política de Assistência. Fica evidente que, para que se possa construir mudanças estruturantes de realidades locais, fundadas em participação social e gestão compartilhada de recursos públicos, há que haver um fortalecimento do capital humano envolvido e preparado para atuar na área do planejamento e gestão.

O processo de planejamento, fundamental para o atendimento das necessidades humanas, é, para utilizar uma expressão marxiana utilizada em relação ao método hegeliano, colocado de cabeça para baixo ao privilegiar o econômico em detrimento do social. O planejamento é ontológico ao ser social: assim como o trabalho, o homem se diferencia do animal exatamente porque intui antes de realizar aquilo que pretende executar. (PRATES, 2015, p.215).

Contudo, a realidade tem demonstrado que superar práticas centralizadoras, autoritárias e conservadoras, advindas da centralização do poder, foi, é, e será um grande desafio para o povo brasileiro, e quando nos aproximamos da Política de

Assistência Social, as dificuldades se ampliam ainda mais. Ampliam-se pela natureza da benesse e do “favor”, impregnadas desde sempre nessa política, e superá-las, pode significar reconhecer sim, o que a lei já o fez, que a Política de Assistência Social, é um direito público e reclamável, passível de controle social, e ainda, um espaço privilegiado para o fortalecimento da participação de sujeitos e grupos em maior condição de desigualdade, portanto, precisa consolidar-se como *lócus* de potencialização desses sujeitos e grupos. Destaca-se, por fim, que o processo pedagógico de participação se constitui em estratégia de resistência e desalienação da população, condição necessária para a efetivação de processos que se queiram transformadores.

*“Apenas quando somos instruídos pela realidade é  
que podemos mudá-la”.*

(Bertolt Brecht, s/a)

## REFERÊNCIAS

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR 14724: informação e documentação – trabalhos acadêmicos – apresentação**. 3. ed. Rio de Janeiro: ABNT, 2011. Disponível em: <[http://www.ufpe.br/decon/.../ABNT\\_NBR\\_14724\\_Trabalhos\\_Academicos.pdf](http://www.ufpe.br/decon/.../ABNT_NBR_14724_Trabalhos_Academicos.pdf)>. Acesso em: abr. de 2016.

ARAÚJO, C. C. et al. Implantação e Implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) nos estados do Pará, Maranhão e Pernambuco: uma análise dos resultados de pesquisa empírica. In: COUTO, Berenice Rojas [et al.]. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. – São Paulo: Cortez, 2010.

AVELINO, Daniel Pitangueira de; SANTOS, José Carlos dos. O Fórum Interconselhos e a consolidação de agendas transversais de planejamento. In: **Revista Brasileira de Planejamento de Orçamento**. Brasília. Vol. 4, n.º 2, 2014, p. 164-182.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e Sociedade**, nº esp., p. 14-39, mar. 2005.

ALVES, Giovanni. **Trabalho e Neodesenvolvimentismo – Choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil**. Bauru: Canal 6, 2014.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Trad. Carmen C, Varriale et al. (coord.) trad. João Ferreira. Rev. Geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. - Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1 ed., 1998. Vol. 1: 674 p. (total: 1.330 p.) Vários Colaboradores. Obra em 2v.

BRASIL. **Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)**. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/x-conferencia-nacional>>. Acesso 23 dez 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Dados sobre as Conferências e suas Deliberações**. 2014. 113 p. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/ix-conferencia-nacional>>. Acesso 23 dez 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Orientações para Organização das Conferências Municipais de Assistência Social**. Informe nº 03/2013. Conselho Nacional de Assistência Social. 2013. 09 p. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/ix-conferencia-nacional>>. Acesso 23 dez 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional Assistência Social (CNAS). **Resolução N°6, de 09 de fevereiro de 2011**. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Assistência Social. Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/cnas/legislacao/legislacao/resolucoes/arquivos-2011/arquivos-2011>>. Acesso em 17 nov 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução n.º 08, de 15 de abril de 2014**. Regulamenta o funcionamento da Comissão de Monitoramento das Deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2014/resolucoes-cnas-2014>>. Acesso em 17 nov 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução n.º 11, de 23 de Setembro de 2015**. Caracteriza os usuários, seus direitos e sua participação na Política Pública de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social, e revoga a Resolução nº 24, de 16 de fevereiro de 2006. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2015/resolucoes-cnas-2015/>>. Acesso em: 22 nov 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução n.º 14, de maio de 2014**. Define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades ou organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2014/resolucoes-cnas-2014/>>. Acesso em: 22 nov 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução n.º 18, de julho de 2013**. Dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência social – SUAS, para o quadriênio 2014-2017, pactuadas pela Comissão Intergestores Tripartite – CIT. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2013/resolucoes-cnas-2013/>>. Acesso em: 22 nov 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução n.º 32, de 31 de outubro de 2013**. Dispõe sobre o Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, estabelece a revisão das prioridades e metas específicas para a gestão estadual e do Distrito

Federal e os compromissos do governo federal, estabelecidos na Resolução nº 17, de 18 de novembro de 2010, da Comissão Intergestores Tripartite - CIT, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2013/resolucoes-cnas-2013>>. Acesso 23 dez 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional Assistência Social (CNAS). **Resolução N° 33, de 28 de novembro de 2011**. Define a Promoção da Integração ao Mercado de Trabalho no campo da assistência social e estabelece seus requisitos. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/legislacao/resolucoes/arquivos-2011/arquivos-2011/>>. Acesso em 20 dez 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Saúde (CNS). **Resolução N°466, de 12 de dezembro de 2012**. Aprova as normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos. Disponível em: <[http://conselho.saude.gov.br/web\\_comissoes/conep/aquivos/resolucoes/resolucoes.htm](http://conselho.saude.gov.br/web_comissoes/conep/aquivos/resolucoes/resolucoes.htm)>. Acesso em: 12 out 2015.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Constituição (1988). Brasília, DF, 1988.

\_\_\_\_\_. **Decreto Presidencial N° 6.788, de 30 de janeiro de 1941**. Convoca à 1ª Conferência Nacional de Educação e a 1ª Conferência Nacional de Saúde e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-6788-30-janeiro-1941-331348-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 out 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 7.053, de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm)>. Acesso em 23 dez 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 7.334, de 19 de Outubro de 2010**. Institui o Censo do Sistema Único de Assistência Social – Censo SUAS, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7334.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7334.htm)>. Acesso em: 22 nov 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 8.243, de 23 de Maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, p. 6, de 26 de Maio de 2014.

\_\_\_\_\_. **Dialoga Brasil**. Disponível em: <<http://dialoga.gov.br/>> Acesso em nov 2015.

\_\_\_\_\_. **Empresa Brasileira de Comunicação (EBC)**. Disponível em <<http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2013/06/entenda-a-diferenca-entre-plebiscito-e-referendo>>. Acesso em: outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**. Censo 2010. Disponível em <[www.ibge.org.br](http://www.ibge.org.br)>. Acesso em: outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**/organizadores: Leonardo Avritzer, Clóvis Henrique Leite de Souza. – Brasília : IPEA, 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar Nº 101, de 04 de Maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 10 out 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar Nº 131, de 27 de Maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm)>. Acesso em: outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 135, de 4 de junho de 2010**. Lei da Ficha Limpa. Diário Oficial da União: seção 1, p. 1, de 07 de Junho de 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal Nº 378, de 13 de janeiro de 1937**. Dá nova redação ao Ministério da Educação e Saúde Pública. Brasília, DF. 1937. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=102716>>. Acesso em: outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal Nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm)>. Acesso em: out de 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal Nº 6.683, de 28 de agosto 1979. Concede anistia e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6683.htm)> Acesso em 24 dez 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal Nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes. Brasília, DF, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm)> Acesso em: outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal Nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências governamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília, DF, 1990. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8142.htm)>. Acesso em: outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal Nº 8.742, 07 de dezembro de 1993.** Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS - Dispõe sobre a organização da assistência social e dá providências. Brasília, DF, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm)>. Acesso em: outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal Nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.** Regulamenta o disposto nos incisos I, II e III do artigo 14 da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm)>. Acesso em: 10 out 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal Nº 9.394, 20 de dezembro de 1996.** Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) Brasília, DF, 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 10 out 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal Nº 9.840, de 28 de setembro de 1999.** Altera dispositivos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 e da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 –Código Eleitoral. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9840.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9840.htm)>. Acesso em nov 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal Nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.** Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas a assegurar o direito humano à alimentação. Disponível: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm)>. Acesso em: outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.930, de Setembro de 1994.** Dá nova redação ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, p. 13469, de 7 de set de 1994.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 10.826, de 22 de dezembro de 2003.** Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas –

Sinarm define crimes e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, p. 1, 23 dez 2003.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 11.124, de 16 de Julho de 2005.** Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Diário Oficial da União: seção 1, p. 1, de 17 de Junho de 2005.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 12.257, de Novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação (LAI).** Disponível: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 11 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 12.435, de Julho de 2011.** Altera a Lei Nº 8.742, de 07 de Dezembro de 1993 que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm)>. Acesso em: outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **CapacitaSuas. Volume 1. (2008). SUAS: Configurando os Eixos de Mudança.** Instituto de Pesquisas da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. – Brasília: MDS, 2008, 136 p.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome **CapacitaSuas. Volume 3. (2008). SUAS: Configurando os Eixos de Mudança.** Instituto de Pesquisas da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. – Brasília: MDS, 2008, 120 p.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2012: CRAS, CREAS, Centros POP, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselho Municipal, Conselho Estadual, e Unidades de Acolhimento** – Brasília, DF : MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013. 164 p. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Livros/CensoSUAS\\_2012.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/CensoSUAS_2012.pdf)>. Acesso nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2013: Análise dos componentes sistemáticos da Política Nacional de Assistência Social.** – Brasília, DF : MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2014. 112 p. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Livros/CensoSUAS\\_2013.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/CensoSUAS_2013.pdf)> Acesso nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Conselho Nacional de Assistência Social. **Caderno de Avaliações e Recomendações.** 2013. 109 p.

Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/28-01-14-caderno-de-avaliacao-e-recomendacoes-2013-versao-pdf>> Acesso em 23 dez 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 03, de 12 de março de 2013, alterada pela Resolução CNAS nº 17, de 12 de julho de 2013**. Cria Grupo de Trabalho de Monitoramento das Deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social. Brasília, DF, 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 04, de 13 de março de 2013**. Institui a Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social – PNEP/SUAS. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2013/resolucoes-cnas-2013/>>. Acesso em 23 dez 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012**. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB-SUAS 2012. Brasília, DF, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005**. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB-SUAS 2005. Brasília, DF, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004**. Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Brasília, DF, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 269, de 13 de dezembro de 2006**. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB RH-SUAS 2006. Brasília, DF, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento e Social e Combate à Fome (MDS). **Resolução n.º 98, de 22 de agosto de 2005**. Comissão Intergestora Tripartite (CIT). Demonstrativo de Habilitação dos Municípios Brasileiros - Referência: Setembro de 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento e Social e Combate à Fome (MDS). **Resolução n.º 105, de 15 de agosto de 2005**. Comissão Intergestora Tripartite (CIT).

Demonstrativo de Habilitação dos Municípios Brasileiros - Referência: Setembro de 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento e Social e Combate à Fome (MDS). **Resolução n.º 106, de 30 de dezembro de 2005**. Comissão Intergestora Tripartite (CIT). Demonstrativo de Habilitação dos Municípios Brasileiros - Referência: Setembro de 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS n.º 237, de 14 de dezembro de 2006**. Define Diretrizes para a estruturação reformulação e funcionamento dos Conselhos. Brasília, DF. 2006.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Presidência da República. Secretaria Nacional de Articulação Social. **Nota Técnica n.º 07 de 10 de Maio de 2013**. Brasília – DF. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.

BRECHT, Bertolt. **Apenas quando somos instruídos pela realidade é que podemos mudá-la**. Pensador: frases e pensamentos, s/a. Disponível em: <<http://pensador.uol.com.br/frase/MTE4NTQ1/>>. Acesso em 27 de abril de 2016.

CHAUÍ, Marilena. Raízes teológicas do populismo no Brasil: a teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In: Dagnino. A. (org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo. Brasiliense, 1995.

COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e modernidade. In: **Praia Vermelha. Estudos de política e teoria social**. Rio de Janeiro, vol. 1, n. 1, 1 Semestre/1997.

COUTO et al. A Implantação e implementação do Suas no Paraná e no Rio Grande do Sul: um movimento em processo. In: COUTO, Berenice Rojas [et al.]. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. – São Paulo: Cortez, 2010

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e Contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FARIA, Claudia Feres. **Os determinantes da efetividade democrática da participação social**. Texto escrito para a disciplina “Democracia, políticas públicas e participação” do Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. 2008. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

\_\_\_\_\_. Participação, Sociedade Civil e Governo Lula (2003-2006): construindo uma sinergia positiva? In: DE ANGELO, V.A., VILLA, M.A.. **O partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006)**. Edufscar. 2009.

\_\_\_\_\_; RIBEIRO, Uriella Coelho. “Entre o real e o legal: O que dizem as variáveis institucionais sobre os Conselhos Municipais de Políticas Públicas?” In: AVRITZER, Leonardo (org). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez. 2010.

FAZENDA, Ivani. **Metodologia da Pesquisa Educacional**. – 2 ed. Aumentada – São Paulo: Cortez, 1991. – (Biblioteca da educação. Série 1. Escola; v. 11).

FLORES, Ana Paula Pereira. **Uma análise acerca das deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social em Caxias do Sul – RS, a partir da efetivação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimento Social. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). 2012.

FORUM NACIONAL TRABALHADORES DO SUAS (FNTSUAS). Disponível em: <<http://www.fntsuas.blogspot.com.br/>> Acesso em dez 2015.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Trabalho - Educação e tecnologia: Treinamento polivalente ou formação politécnica?” In: Silva, T.T. (org.). **Trabalho, educação e prática social**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1991.

GAMBOA, Sílvio. S. A dialética na pesquisa em educação: elementos de contexto. In: FAZENDA, Ivani. **Metodologia da pesquisa educacional**. 8. Ed. São Paulo: Cortez, 2004.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**/Antonio Carlos Gil. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 84).  
IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de Capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Cia da Letras, 1995.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. 25ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1981.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Tradução de Célia Neves e Alderico Toríbio, 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1989.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal, lógica dialética**. 6 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

LOPES, Márcia. Práticas democráticas e participativas no SUAS: estratégias para ressignificar o direito socioassistencial. In: CRUS, José Ferreira [et al.]. **Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - 1ª ed. – Brasília: MDS, 2013, 248p.

MAIA, Romero Galvão. Participação Política e Indicadores Sociais: do debate teórico aos índices. In: SILVA, E. M. da; BARROS, L. S. (org.). **Experiência da Participação Institucionalizada**. Belo Horizonte: UFMG/FAFICH, 2013.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARX, K. Posfácio à 2ª Edição de “O capital”, in: **O Capital**. São Paulo, Abril Cultural, 1983.

\_\_\_\_\_. **O capital – crítica da economia política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O Desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 2. ed. São Paulo; Rio de Janeiro: Hucitec; Abrasco, 1993.

\_\_\_\_\_; et al. (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método, e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

\_\_\_\_\_. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 8.ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

NETTO, José Paulo. **A luta de classes nunca tirou férias**. Revista Brasil de Fato. Ed. novembro de 2015. Disponível em: <<https://senzalanews.wordpress.com/2015/11/10/jose-paulo-netto-a-luta-de-classes-nunca-tirou-ferias-neste-pais/>> Acesso nov 2015.

OLIVEIRA, Rosiska Darcy de; OLIVEIRA, Miguel Darcy de. Pesquisa Social e Ação Educativa: conhecer a realidade para poder transformá-la. In: BRANDÃO, Carlos Rodrigues (org.). **Pesquisa Participante**. 8 ed.: São Paulo: Brasiliense, 1990.

OLIVEIRA, Mara de; FLORES, Ana Paula P; SILVA, Ana Lúcia de Albuquerque. **Programa de Atenção Integral às Famílias**: a matricialidade sociofamiliar em questão. 2º Seminário de Política Social no Mercosul. Pelotas: UCPEL. 2008.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das interfaces socioestatais no governo federal. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão 1707).

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL. Biblioteca Central Ir. José Otão. **Modelo de Referências Elaborado pela Biblioteca Central Irmão José Otão**. Disponível em: <<http://www3.pucrs.br/portal/page/portal/biblioteca/Capa/BCEPesquisa/BCEPesquisaModelos>>. Acesso em: novembro de 2015

PRATES, J. C. **O planejamento da pesquisa social**. Revista Temporalis, n. 7, Porto Alegre: ABEPSS, 2003.

\_\_\_\_\_. **A Grande Fábrica Produtora dos “Caras de Vinagre”**. Revista Textos & Contextos PUCRS. (Porto Alegre), v. 14, n. 2, p. 215 - 222, ago./dez. 2015.

PREFEITURA DE ARVOREZINHA. Página eletrônica da Prefeitura. Poder Executivo. **Secretaria de Assistência Social e Trabalho**. Disponível em: <<http://www.arvorezinhars.com.br/poder-executivo/secretaria-de-assistencia-social-e-trabalho/>>. Acesso em: 22 nov 2015.

PREFEITURA DE CACEQUI. Página eletrônica da Prefeitura. **Secretarias**. Disponível em: <<http://www.cacequi.rs.gov.br/secretarias.html?v3>>. Acesso em: 22 nov 2015.

\_\_\_\_\_. Página eletrônica da Prefeitura. **Fundação de Assistência Social**. Disponível em: <<https://fas.caxias.rs.gov.br/>>. Acesso em: 17 dez 2015.

PREFEITURA DE CANELA. Página eletrônica da Prefeitura. Disponível em: <<http://www.canela.rs.gov.br/>>. Acesso em 17 out 2015.

PREFEITURA DE CANOAS. Página eletrônica da Prefeitura. Disponível em: <<http://www.canoas.rs.gov.br/site/home>>. Acesso em 17 out 2015.

PREFEITURA DE CARLOS BARBOSA. Página eletrônica da Prefeitura. Fundação de Assistência Social. Disponível em: <<http://www.carlosbarbosa.rs.gov.br/>>. Acesso 23 dez 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal n.º 2.769, de 16 de maio de 2012.** Regulariza o acesso à informação no âmbito do município de Carlos Barbosa. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/carlos-barbosa/lei-ordinaria/2012/277/2769/lei-ordinaria-n-2769-2012-regula-o-acesso-a-informacao-no-ambito-do-municipio-de-carlos-barbosa-rs?q=2769>> Acesso 23 dez 2015.

PREFEITURA DE CAXIAS DO SUL. **Lei Municipal n.º 4.419, de 04 de janeiro de 1996.** Cria a Fundação de Assistência Social. Disponível em: <http://www.camaracaxias.rs.gov.br/Leis/LO/LO-04419.pdf>. Acesso em 17 dez 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal n.º 4.420, de 08 de janeiro de 1996.** Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Assistência Social, do Fundo e da Conferência Municipal de Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <<http://hamurabi.camaracaxias.rs.gov.br/Hamurabi-faces/externo/resultados.jsf?termo=4420>> Acesso em 17 dez 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal n.º 7.247, de 15 de dezembro de 2010.** Altera e acresce dispositivos na Lei n.º 4.419, de 04 de janeiro de 1996, que cria a Fundação de Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camaracaxias.rs.gov.br/Leis/LO/LO-07247.pdf>. Acesso 17 dez 2015.> Acesso em 17 dez 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto Municipal n.º 15.683, de 29 de abril de 2012.** Regula o serviço de acesso à informação. Disponível em: <<http://ouvidoria.caxias.rs.gov.br/>>. Acesso em 17 dez 2015.

PREFEITURA DE FARROUPILHA. Página eletrônica da Prefeitura. Disponível em: <<http://www.farroupilha.rs.gov.br/novo/>> Acesso em 17 out 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto Municipal n.º 5.638, de 19 de agosto 2014.** Disponível em: <<http://www.farroupilha.rs.gov.br/novo/>> Acesso em 17 out 2015.

PREFEITURA DE FELIZ. Página eletrônica da Prefeitura. Secretarias. **Assistência Social, Trabalho e Habitação**. Disponível em: <<http://www.feliz.rs.gov.br/secretarias/assistencia-social-trabalho-e-habitacao/>>. Acesso em: 17 out 2015.

PREFEITURA DE GARIBALDI. Página eletrônica da Prefeitura. Disponível em: <<http://www.garibaldi.rs.gov.br/>>. Acesso 17 out 2015.

PREFEITURA DE GUAPORÉ. Página eletrônica da Prefeitura. Disponível em: <<http://www.guapore.rs.gov.br/>>. Acesso 17 out 2015.

PREFEITURA DE NOVO HAMBURGO. Página eletrônica da Prefeitura. Disponível em: <<http://www.novohamburgo.rs.gov.br/>>. Acesso em 17 out 2015.

PREFEITURA DE PASSO FUNDO. Página eletrônica da Prefeitura. Disponível em: <<http://www.pmpf.rs.gov.br/>> Acesso em 17 out 2015.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Página eletrônica da Prefeitura. **Histórico da cidade**. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal\\_pmpa\\_cidade/?p\\_secao=3](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_cidade/?p_secao=3)>. Acesso em: 22 nov 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal n.º 7.414, de 14 de abril de 1994**. Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 4308, de 13 de julho de 1977, que autorizou o Município a instituir a Fundação de Educação Social e Comunitária (FESC), altera denominação e atribuições da Secretaria Municipal de Saúde e Serviço Social (SMSSS) instituída pela Lei nº 2662, de 18 de dezembro de 1963 e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal n.º 352, de 08 de agosto de 1995**. Dispõe sobre a política municipal de assistência social, cria o CMAS e o FMAS de Porto Alegre. Disponível em <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p\\_secao=51](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p_secao=51)>. Acesso em: 22 nov 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto Municipal n.º 11.467, de 28 de março de 1996**. Regulamenta o FMAS. Disponível em <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p\\_secao=51](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p_secao=51)>. Acesso em: 22 nov 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto Municipal n.º 12.147, de 12 de outubro de 1988.** Inclui representação da Coordenação de Direitos Humanos e Cidadania no CMAS. Disponível em <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p\\_secao=51](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p_secao=51)>. Acesso em: 22 nov 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 559, de 29 de dezembro de 2006.** Exclui representações dos Poderes Executivos Estadual e Federal do CMAS. Disponível em <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p\\_secao=51](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p_secao=51)>. Acesso em: 22 nov 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto Municipal n.º 15.597, de 22 de junho de 2007.** Regulamenta a Lei Municipal n.º 559/20006, que define novas representações junto ao CMAS. Disponível em <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p\\_secao=51](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p_secao=51)>. Acesso em: 22 nov 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal n.º 10.728, de 15 de julho de 2009.** Instituiu o Portal da Transparência de Porto Alegre. Disponível em <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/transparencia/>>. Acesso em: 22 nov 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto Municipal n.º 17.256, de 05 de setembro de 2011.** Dispõe sobre a readequação da estrutura da FASC ao SUAS. Disponível em <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p\\_secao=51](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p_secao=51)>. Acesso em: 22 nov 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto Municipal n.º 18.198, de 1º de fevereiro de 2013.** Aprova o Regimento Interno e Organograma da FASC. Disponível em <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p\\_secao=51](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p_secao=51)>. Acesso em: 22 nov 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto Municipal n.º 18.302, de 23 de maio de 2013.** Institui o Serviço Informação ao Cidadão (SIC). Disponível em <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/transparencia/>>. Acesso em: 22 nov 2015

PREFEITURA DE SANTA MARIA. Página eletrônica da Prefeitura. Disponível em: <<http://www.santamaria.rs.gov.br/>> Acesso em 17 out 2015.

PREFEITURA DE SANTA ROSA. Página eletrônica da Prefeitura. Disponível em: <<http://www.santarosa.rs.gov.br/>> Acesso em 17 out 2015.

PREFEITURA DE SANTIAGO. Página eletrônica da Prefeitura. Disponível em: <<http://www.santiago.rs.gov.br/>> Acesso em 17 out 2015.

PREFEITURA DE SÃO BORJA. Página eletrônica da Prefeitura. Disponível em: <<http://www.saoborja.rs.gov.br/>> Acesso em 17 out 2015.

PREFEITURA DE SÃO DOMINGOS DO SUL. Página eletrônica da Prefeitura. **Assistência Social**. Disponível em: <<http://www.saodomingosdosul.rs.gov.br/assistencia-social2>>. Acesso em: 22 nov 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal n.º 330, de 28 de dezembro de 1995**. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Assistência Social.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal n.º 805, de 11 de maio de 2005**. Criou o Fundo Municipal de Assistência Social.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal n.º 1.189, de 09 de janeiro de 2013**. Dispõe sobre a Estrutura Administrativa Básica dos Serviços Municipais.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal n.º 1.261, de 04 de setembro de 2013**. Dispõe sobre os benefícios eventuais da Política de Assistência Social.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Assistência Social. **Resolução n.º 10/2013**. Aprovou o Plano Municipal de Assistência Social 2014-2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal n.º 1.320, de 25 de junho de 2014**. Atualizou as normativas em relação ao Controle Social.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal n.º 1.316, de 18 de junho de 2014**. Instituiu o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

PREFEITURA DE TAPEJARA. Página eletrônica da Prefeitura. Secretarias. **Assistência Social**. Disponível em: <<http://www.tapejara.rs.gov.br/web/site/home/secretarias/14-assistencia-social>>. Acesso em: 22 nov 2015.

PREFEITURA DE TRÊS COROAS. Página eletrônica da Prefeitura. Disponível em: <<http://www.trescoroas.rs.gov.br/>>. Acesso em 17 out 2015.

PREFEITURA DE VENÂNCIO AIRES. Página eletrônica da Prefeitura. Disponível em: <<http://www.venancioaires.rs.gov.br/site/home>> Acesso em 17 out 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE RS). Resolução nº 1.014, de 21 de maio de 2015, **que institui o “Prêmio Boas Práticas de Transparência na Internet**. Disponível em <[http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/administracao/gerenciador\\_de\\_conteudo/noticias/TCE-RS%20lan%E7a%20%BA%20edi%E7%E3o%20do%20Pr%EAmio%20Transpar%EAncia](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/administracao/gerenciador_de_conteudo/noticias/TCE-RS%20lan%E7a%20%BA%20edi%E7%E3o%20do%20Pr%EAmio%20Transpar%EAncia)>. Acesso em outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE RS). **Instrução Normativa nº 09, de 03 de junho de 2015, que regulamenta a Resolução nº 1.014, de 21 de maio de 2015**, que institui o “Prêmio Boas Práticas de Transparência na Internet. Disponível em <[http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/administracao/gerenciador\\_de\\_conteudo/noticias/TCE-RS%20lan%E7a%20%BA%20edi%E7%E3o%20do%20Pr%EAmio%20Transpar%EAncia](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/administracao/gerenciador_de_conteudo/noticias/TCE-RS%20lan%E7a%20%BA%20edi%E7%E3o%20do%20Pr%EAmio%20Transpar%EAncia)>. Acesso em outubro de 2015.

RICHARDSON, Robert Jarry (et al). **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

RIZZOTTI, Maria Luiza Rizzotti. Implantação e Implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) nos estados do Pará, Maranhão e Pernambuco: uma análise dos resultados de pesquisa empírica. In: COUTO, Berenice Rojas [et al.]. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. – São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Viviane Petinelli e. **As Conferências Públicas como forma de inclusão política: alguns determinantes da capacidade inclusiva desses espaços de participação e deliberação**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FAFICH). Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). 2010.

SOUZA, Angela M. G. **Novas formas de habitar: velhas estruturas**. In: Análise & Dados. Salvador. 3(2):94-105, set. 1993.

TATAGIBA, Luciana (2002). Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. IN: DAGNINO, E. (org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra.

TONET, Ivo. **Educação, Cidadania e Emancipação Humana**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005, 256 p. Disponível em:  
<[http://ivotonet.xpg.uol.com.br/arquivos/EDUCACAO\\_CIDADANIA\\_E\\_EMANCIPACAO\\_HUMANA.pdf](http://ivotonet.xpg.uol.com.br/arquivos/EDUCACAO_CIDADANIA_E_EMANCIPACAO_HUMANA.pdf)> Acesso em 25 dez 2015.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra o capitalismo: a renovação do materialismo histórico** / Ellen Meiksins Wood; tradução Paulo Cezar Castanheira. – São Paulo: Boitempo, 2011.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.

**APÊNDICE – Instrumento para Análise Documental e Dados Qualitativos**

| <b>PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UMA REALIDADE EM MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL?</b> |  |
|---|--|
| 1.  | Nome do município:   |
| 2.  | Número de habitantes do município (BRASIL, IBGE 2010): xxx habitantes  |
| 3.  | Porte do município conforme critério da PNAS (BRASIL/MDS/CNAS2004):  |
| 4.  | Data de adesão do município ao SUAS:   |
| 5.  | Nome do órgão gestor da política de assistência social do município:   |
| 6.  | O município tem comando único na política de assistência social conforme recomenda o inciso I do artigo 5º da LOAS (BRASIL, 1993) e o inciso V do artigo 12 da NOB-SUAS 2012(BRASIL, 2012): ( ) Sim ( ) Não  |
| 7.  | Se não tem comando único, com qual(ais) outra(s) política(s) públicas divide a gestão?   |
| 8.  | O município possui Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)?<br>( ) Sim ( ) Não   |
| 9.  | O município possui Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) do período de gestão 2014 2017? ( ) Sim ( ) Não  |
| 10.   | O PMAS 2014 – 2017 do município prevê a estrutura com os componentes básicos previstos no §2º do artigo 18 da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS) nº 33, de 12 de dezembro de 2012 (BRASIL/MDS/CNAS, 2012)?<br>( ) I - Diagnóstico Socioterritorial;<br>( ) II – Objetivos gerais e específicos;<br>( ) III – Diretrizes e prioridades deliberadas;<br>( ) IV – Ações e estratégias correspondentes para a sua implementação;<br>( ) V – Metas estabelecidas;<br>( ) VI – Resultados e impactos esperados;<br>( ) VII – Recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários;<br>( ) VIII – Mecanismos e fontes de financiamento;<br>( ) IX – Cobertura da rede prestadora de serviços;<br>( ) X – Indicadores de Monitoramento e Avaliação;<br>( ) XI – Espaço temporal de execução. |
| 11.   | O PMAS 2014 – 2017, além dos componentes básicos para a estruturação do plano previstos no art. 18, o município prevê os itens complementares previstos  |

no artigo 22 da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS) nº 33, de 12 de dezembro de 2012 (BRASIL/MDS/CNAS, 2012)?

- ( ) I – Deliberações das Conferências de Assistência Social;
- ( ) II – Metas nacionais pactuadas, que expressam o compromisso para o aprimoramento do SUAS;
- ( ) III - Metas estaduais pactuadas, que expressam o compromisso para o aprimoramento do SUAS;
- ( ) IV – Ações articuladas e intersetoriais;
- ( ) V – ações de apoio técnico e financeiro<sup>76</sup> à gestão descentralizada do SUAS.

12. Além dos componentes básicos e complementares que devem compor os PMAS, o município prevê mecanismo e práticas democráticas participativas na elaboração e acompanhamento do PMAS 2014 – 2017 (assembleias, audiências públicas, reuniões descentralizadas, debates públicos), ou qualquer outra atividade de fortalecimento da participação social e do SUAS conforme recomenda os artigos § único artigo 113, 114, 115, da NOB/SUAS 2012? E com a participação específica dos usuários conforme recomenda os artigos 125, 126 e 127 da NOB/SUAS 2012 (BRASIL/MDS/CNAS, 2012)? ( ) Sim ( ) Não

13. O PMAS 2014 – 2017 do município está aprovado resolução do CMAS conforme recomenda o artigo 121 e 124 da NOB/RH SUAS 2012 (BRASIL/MDS/CNAS, 2012) ?

( ) Sim ( ) Não

14. O PMAS 2014 – 2017 do município está acessível à população na página Prefeitura ou do CMAS, em consonância com as recomendações da Lei de Acesso à Informação (LAI) (BRASIL, 2011)? ( ) Sim ( ) Não

15. O CMAS do município tem página/links próprios no site da Prefeitura? Publica seus atos como calendários de assembleias, atas, resoluções e deliberações das conferências municipais de assistência social? ( ) Sim ( ) Não

16. O município possui mecanismo de acesso à informação (Canal de Comunicação com o Cidadão, Fale Conosco, Ouvidoria, Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) em sua página cumprindo as regulamentações da Lei de Acesso à

<sup>76</sup> As ações de apoio técnico e financeiro compreendem, entre outras ações: I – capacitação; II - elaboração de normas e instrumentos; III – publicação de materiais informativos e de orientações técnicas; IV – assessoramento e acompanhamento; e V – Incentivos financeiros.

Informação (BRASIL, 2011)?

( ) Sim ( ) Não

17. O município possui norma regulamentadora local (lei ou decreto municipal) da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011)?

**ANEXO – Aprovação da Comissão Científica da Escola de Humanidades da PUCRS****SIPESQ**

Sistema de Pesquisas da PUCRS



Código SIPESQ: 6839

Porto Alegre, 11 de setembro de 2015.

Prezado(a) Pesquisador(a),

A Comissão Científica da FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL da PUCRS apreciou e aprovou o Projeto de Pesquisa "A IMPLEMENTAÇÃO DAS DELIBERAÇÕES DAS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL RS: DESAFIOS PARA SUA EFETIVAÇÃO" coordenado por LEONIA CAPAVERDE BULLA. Caso este projeto necessite apreciação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) e/ou da Comissão de Ética no Uso de Animais (CEUA), toda a documentação anexa deve ser idêntica à documentação enviada ao CEP/CEUA, juntamente com o Documento Unificado gerado pelo SIPESQ.

Atenciosamente,

Comissão Científica da FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL