

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS – FCHS
GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

ANA CAROLINA CAMPOS RODRIGUES

**O PAPEL DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL MEDIANTE
COMPROMISSO DE EFETIVAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO
POLÍTICA PÚBLICA**

FRANCA/SP

2022

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS – FCHS
GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

ANA CAROLINA CAMPOS RODRIGUES

**O PAPEL DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL MEDIANTE
COMPROMISSO DE EFETIVAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO
POLÍTICA PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” como pré-requisito para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Maria José de Oliveira Lima

FRANCA/SP

2022

R696p

Rodrigues, Ana Carolina Campos

O papel dos Conselhos de Assistência Social mediante
compromisso de efetivação da Assistência Social enquanto Política
Pública / Ana Carolina Campos Rodrigues. -- Franca, 2022
46 f.

Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado - Serviço Social) -
Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências
Humanas e Sociais, Franca

Orientadora: Maria José de Oliveira Lima

1. Gestão Democrática. 2. Política de Assistência Social. 3.
Conselhos de Direitos. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de
Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

ANA CAROLINA CAMPOS RODRIGUES

**O PAPEL DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL MEDIANTE
COMPROMISSO DE EFETIVAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO
POLÍTICA PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Ciência Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” como pré-requisito para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

BANCA EXAMINADORA

Maria José de Oliveira Lima (Orientadora)
Universidade Estadual Paulista (UNESP)

Andréia Aparecida Reis de Carvalho Liporoni
Universidade Estadual Paulista (UNESP)

Adriana Giaqueto Jacinto
Universidade Estadual Paulista (UNESP)

Franca, 25 de novembro de 2022.

Dedico aos meus pais,
Célia Maria Campos Rodrigues e
Evair de Jesus Rodrigues Junior que
me encorajaram a ser o melhor de mim.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Célia Maria Campos Rodrigues e Evair de Jesus Rodrigues Junior, que me encorajaram a ser o melhor de mim e a seguir os meus sonhos.

Aos meus gatos, Irina, Luna, Vitor e Fanta e, à minha cachorra, Amora, por serem meu ponto de paz.

A minha irmã, Francis Mara Campos Rodrigues e, a minha sobrinha, Maria Clara da Silva, por todo apoio dado.

A minha orientadora, Maria José de Oliveira Lima, por todo suporte e paciência ao longo deste processo de trabalho.

Ao Conselho Municipal de Assistência Social de Ribeirão Preto, lugar onde pude ter uma visão ampliada da Política da Assistência Social, mas principalmente, à Carolina Ferrari Moretto, por seu zelo e tranquilidade em me instruir.

A equipe do Centro de Referência de Assistência Social de Ribeirão Preto, pelos ensinamentos e atenção.

A mim, por continuar a perseverar pelos meus sonhos mesmo nas piores crises de ansiedades.

E a todos, que de alguma forma contribuíram na minha jornada até aqui.

“É impossível existir sem sonhos”

– *Paulo Freire*

RESUMO

A presente pesquisa trata-se de um estudo bibliográfico e documental, utilizando métodos qualitativos para análises dos dados apresentados, visando compreender a importância dos Conselhos de Assistência Social na efetivação da Política de Assistência Social enquanto Política Pública de Direitos. Para alcançar este objetivo, realizou-se um estudo sobre a trajetória da Assistência Social antes e após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e buscou entender as finalidades desses Conselhos em tal Política Pública. A supracitada pesquisa não teve intenção de esgotar o tema, mas de colaborar com esta temática importante para os profissionais da Política de Assistência Social, principalmente, do Serviço Social, inseridos nestes espaços participativos institucionais.

Palavras-chave: Gestão Democrática. Política de Assistência Social. Conselhos de Direitos.

ABSTRACT

The present research is a bibliographical and documental study, using qualitative methods for analysis of the data presented, aiming to understand the importance of the Social Assistance Councils in the effectiveness of the Social Assistance Policy as a Public Policy of Rights. To achieve this objective, a study was carried out on the trajectory of Social Assistance before and after the enactment of the Federal Constitution of 1988 and sought to understand the purposes of these Councils in such Public Policy. The aforementioned research did not intend to exhaust the theme, but to collaborate with this important theme for professionals in the Social Assistance Policy, mainly in Social Work, inserted in these institutional participatory spaces.

Keywords: Democratic Management. Social Assistance Policy. Rights Advice.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAS	Conselho de Assistência Social
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CF	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
OSC	Organização da Sociedade Civil
PIB	Produto Interno Bruto
PNAS	Plano Nacional de Assistência Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. Capítulo I - ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA	11
2.1. Trajetória histórica da Assistência Social anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988	11
2.2. Política de Assistência Social após a promulgação da Constituição Federal de 1988.....	19
3. CAPÍTULO II - OS CONSELHOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .	28
3.1. Concepção e atribuições dos Conselhos de Assistência Social	28
3.2. O papel dos Conselhos de Assistência Social para concretude da Política de Assistência Social enquanto Política Pública de Direito.....	34
CONSIDERAÇÕES FINAIS	39
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	40

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa trata-se de um estudo sobre os Conselhos de Assistência Social com objetivo principal de compreender a sua importância, enquanto instrumento de gestão, na efetivação da Política de Assistência Social no Brasil, uma vez que a mesma é espaço institucional e legítimo de participação e controle social na gestão pública.

A escolha desse objeto de estudo deu-se pela experiência de estágio da pesquisadora, em dois Conselhos de Assistência Social (CAS), os quais estimularam o interesse da mesma em aprofunda-se no entendimento sobre o papel dos conselhos de direito para com a administração pública e na efetivação da Assistência Social enquanto Política Pública, tornando-se um local de entusiasmo e de indagações. A pesquisadora busca trazer perspectivas da importância do controle e participação social nos Conselhos de Assistência Social, visando aprofundar o conhecimento teórico sobre tais espaços institucionais.

Para o desenvolvimento da investigação optou-se pela pesquisa bibliográfica e documental, seguindo uma abordagem qualitativa para as análises dos dados. A pesquisa bibliográfica, como forma de coleta de dados, na qual, consistem no levantamento de estudos já publicados sobre o tema, por meio de livros, artigos acadêmicos e revistas científicas. As referências bibliográficas dispostas são dos renomados autores, Aldaíza Spoati, Marilda Vilella Yamamoto, José Paulo Netto, entre outros. Também foi consultada como base documental, a pesquisa sobre os impactos macroeconômicos das transferências governamentais, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2013, no qual se constatou que o Programa Bolsa Família foi o benefício social que deu maior retorno ao país e à economia, pois para cada R\$ 1,00 investido no Programa Bolsa Família, o Produto Interno Bruto (PIB) aumenta 1,78% e o Benefício de Prestação Continuada gera 1,19%.

Com a finalidade de refletir sobre a assistência social, o primeiro capítulo traz a contextualização da trajetória sócio histórica sobre as formas de enfrentamento da questão social antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, se caracterizando pelas ações de caridade, assistencialista e filantrópica executada, pela Igreja Católica e também pela burguesia. Levaram-se anos e inúmeras

reivindicações populares para que a mesma fosse reconhecida enquanto Política Pública de Direito pelo Estado, através da Constituição Federal de 1988.

Já o segundo capítulo deste trabalho trata da constituição e atribuições dos Conselhos de Assistência Social e o papel dos mesmos na concretização da Assistência Social na qualidade de Política Pública. À vista disso, os Conselhos de Assistência Social tem compromisso na efetivação da Assistência Social enquanto Política Pública de Direito, tendo em seus eixos a participação social, a paridade e o controle social para seu funcionamento de forma democrática. A paridade entre os conselheiros tornam a participação e controle social efetiva e democrática, possibilitando responsabilização do Estado a cumprir seus deveres perante a sociedade.

Finalizando esta pesquisa, entende-se que o objeto aqui estudado tem fundamental importância para o Serviço Social, considerando que os conselhos são espaços de participação e instrumento de uma gestão democrática para a política de assistência social. O assistente social atua em diversos espaços institucionais cuja política de assistência social se desenvolve e se efetiva, e o conhecimento sobre as funções e atribuições dos conselhos torna-se imprescindível para contribuir com os processos democráticos e com a efetivação da cidadania.

1. ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA

Este capítulo tem como objetivo salientar o processo de reconhecimento da Assistência Social enquanto Política Pública¹ de Direito. Para isso, será abordada de forma sucinta, a trajetória da assistência social brasileira, como prática de caridade e assistencialismo, quando não era reconhecida pelo Estado através da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, enquanto “direito do cidadão e dever do Estado”, conforme ressalta a Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, conhecida também como, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em seu primeiro artigo.

1.1 Trajetória histórica da Assistência Social anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988

Para cumprir com o proposto é imprescindível realizar uma avaliação precípua do conceito de Política Social² empregado. Por conseguinte, apreender e refletir as Políticas Sociais enquanto resposta às expressões da questão social, inerente ao capitalismo³, e também como ações estratégicas para manutenção deste sistema de produção.

Com o surgimento do Capitalismo Monopolista⁴, emergiu-se também a questão social, a qual está intrínseca com a exploração da força de trabalho, do

¹ “Política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.” (PERTERS, 1986 apud ROSSINI; ROTTA; BORKOVSKI, 2019, p. 2).

² “No conjunto das políticas públicas, entende-se as políticas sociais como um conjunto de programas e ações, caracterizadas pela garantia da oferta de bens e serviços, transferências de renda e regulação de elementos do mercado, que visam alcançar a proteção e a promoção social. A relação entre políticas sociais e desenvolvimento, no Brasil, tornou-se mais visível a partir da Constituição Federal de 1988 e da consolidação de concepções, políticas, programas e projetos que atribuem às questões sociais importância crescente nas dinâmicas de desenvolvimento das sociedades.” (ROSSINI; ROTTA; BORKOVSKI, 2019, p. 1).

³ “A sociedade capitalista deve ser entendida como sociedade de classes na qual a dominação está fundada na propriedade e no controle dos meios de produção. O seu surgimento decorreu de longo processo histórico no qual produtores diretos foram desapropriados e sujeitados à venda da força de trabalho. A relação que os indivíduos possuem com os meios de produção determina a classe social a qual pertencem.” (SILVA, 2010, p. 27).

⁴ “Os grandes monopólios surgiram como resultado das contradições da concorrência capitalista e chegou a tal ponto quando essas contradições começaram a transformar-se na antítese de seus principais elementos.” (SILVA, 2010, p. 59). José Paulo Netto ressalta que “a constituição da organização monopólica obedeceu à urgência de viabilizar um objetivo primário: o acréscimo dos lucros capitalistas através do controle dos mercados” (NETTO, 2011, p. 20).

desemprego⁵ e com a massa de manobras⁶, conforme ressalta Marilda Villela lamamoto “conjunto de expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura” (IAMAMOTO, 2001, p.16). Josiane Soares Santos conceitua também a questão social enquanto “expressão das desigualdades sociais oriundas do modo de produção capitalista” (SANTOS, 2012, p. 17).

[..] a política social do Estado burguês no capitalismo monopolista tem sua funcionalidade essencial expressa nos processos que se referem à preservação e ao controle da força de trabalho, a qual encontrasse ocupada, mediante a regulamentação das relações capital/trabalho; e lançada no exército industrial de reserva, através dos sistemas de seguro social. (NETTO, 1992 apud BISPO, 2009, p. 5).

Todavia, no Brasil a questão social nem sempre foi vista enquanto questão política, segundo Elaine Friozi Garcia de Souza e Adriana Giaqueto “o próprio ex-presidente brasileiro Washington Luís, costumava afirmar que a “questão social é caso de polícia” durante seu governo, de cunho liberal no período de 1926 a 1930, e assim se defendia da postura adotada pelos movimentos sociais que incomodavam seu governo.” (SOUZA e GIAQUETO, 2013, p. 290).

Alguns anos mais tarde, por volta de 1930 é que, no Brasil, iniciou-se um entendimento de que tais expressões da questão social deviam ser tratadas pelos poderes públicos enquanto uma questão de ordem política. Todavia, há apontamentos que indicam a criação do Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, conhecido também como, Lei Elóy Chaves, como um marco importante para compreensão deste processo histórico de construção.

Tal Decreto estabelecia que fosse criado em cada uma das companhias ferroviárias, “uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados” (DECRETO Nº 4.682, 1923). Segundo Ivanete Boschetti “Desde o reconhecimento legal dos tímidos e incipientes benefícios previdenciários com a Lei

⁵ Paul Sweezy apud José Paulo Netto (2011, p. 21): “O monopólio faz aumentar a taxa de afluência de trabalhadores ao exército industrial de reserva” (SWEEZY, 1977, p. 304 apud José Paulo Netto, 2011, p. 21).

⁶ Aqui se refere ao conceito defendido por Karl Marx, na qual “as relações humanas são determinadas pelo poder econômico, aquele que o detêm chamados pelo nosso autor de classe dominante exerce total controle sobre aqueles que são desprovidos dos meios de produção e também sobre todas as áreas da vida universalizando seus valores, em outras palavras, a classe dominante controla a política, a cultura, a arte, e principalmente a educação através de sua ideologia. A consequência desse processo de influência é a total alienação da classe dominada na sociedade capitalista que se perpetua principalmente por meio dos conteúdos educacionais acessíveis as massas.” (ARAÚJO, 2016, p. 8)

Elóy Chaves em 1923, predominou o acesso às políticas de previdência e de saúde apenas para os contribuintes da previdência social” (BOSCHETTI, 2009, p. 8).

O desenho da interpretação e intenção do capitalismo brasileiro em dar respostas e orquestrar a construção de políticas sociais começa a ganhar corpo, apresentando um caráter segregacionista e intencionado para atender a categorias estratégicas de trabalhadores com a atenção pelas Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), a exemplo dos ferroviários.

Uma avaliação mesmo que breve do cenário mundial e nacional se faz importante para entendimento, sobretudo, das formas de respostas e a construção da política de proteção social. A economia brasileira girava em torno de uma monocultura de exportação, o café, que era responsável por cerca de 70% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, conforme Elaine Rossetti Behring e Ivanete Boschetti (2011, p. 80):

Naquele momento o Brasil tinha uma economia basicamente fundada na monocultura do café voltada para a exportação – eis aqui a base da nossa heterônoma –, produto responsável por cerca de 70% do PIB nacional. Por isso os direitos trabalhistas e previdenciários foram reconhecidos para aquelas categorias de trabalhadores inseridas diretamente nesse processo de produção e circulação de mercadorias. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 80).

É com o declínio na produção de café, após principalmente o “crash”⁷ na Bolsa de Valores de Nova York em 1929, que se proporcionou um panorama favorável para a emergência de outras representações dentre a classe dominante no cenário político, econômico e social dos pais, especialmente, a indústria.

Em sequência, a necessidade de atenção às demandas trazidas pelas expressões da questão social, assim como, a regularização das relações de trabalho no Brasil ganharam ênfase e o Governo de Getúlio Vargas (1930 a 1937) teve papel estratégico no movimento de conciliação e regularização destes entraves fundantes do modo de produção capitalista, uma demonstração disso, foi a criação do Ministério do Trabalho em seu primeiro ano de mandato, 1930.

No cenário nacional a década de 1930, é marcada pelo governo de Getúlio Vargas. Este governo ao mesmo passo que amplia as responsabilidades estatais,

⁷ O termo “crash” referente à Bolsa de Valores de Nova York significa um declínio pujante e brusco dos valores de várias ações, levando a Bolsa de Valores a um colapso. Normalmente acontece após um episódio que gerou pavor nos mercados monetários.

chamando para o Estado o encargo para a negociação e harmonização das relações capital/trabalho, solidifica e reforça o modelo capitalista vigente.

Neste ponto, é considerável relacionar a postura do Estado perante a questão social com o conceito Gramsciano da sociedade civil, dado que o mesmo expressa nitidamente o papel de conciliador do Estado brasileiro entre a sociedade civil e a sociedade política. Pois enquanto em seu primeiro conceito de sociedade garante o consentimento, a sociedade política estabelece a força, desta forma, Gramsci defende uma inter-relação entre essas duas sociedades, já que as mesmas não se separam na prática.

Gramsci refere-se à sociedade civil como a esfera privada, ou seja, não estatal, assim, a sociedade civil é o conjunto de organizações não apenas relacionada às vontades individuais, mas um complexo de racionalização e controle da liberdade. De acordo com Gramsci apud Thiago Chagas e Sandra Cordeiro Felismino (2005, p. 3):

[...] conceito de Estado, que comumente é entendido como Sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercitivo para amoldar a massa popular ao tipo de produção e à economia de dado momento) e não como um equilíbrio da Sociedade política com a Sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre a sociedade nacional inteira exercida através das chamadas organizações privadas, como a Igreja, os sindicatos, as escolas, etc.), e justamente na sociedade civil em particular operam os intelectuais (Benedetto Croce, por exemplo, é uma espécie de papa leigo e instrumento efficacíssimo de hegemonia ainda quando vez por outra esteja em desacordo com este ou aquele governo, etc.). (GRAMSCI, 1987, p. 224 apud CHAGAS; FELISMINO, 2005, p. 3).

Para Karl Marx e Friedrich Engels, no sistema capitalista, o Estado existe para atender aos interesses da burguesia, ou seja, da classe dominante e, não, para concretizar os interesses da sociedade em geral. Os mesmos ressaltam que a função do Estado é preservar a reprodução do capital – que carece da existência das classes sociais para sua preservação. O Estado necessita camuflar seu caráter conciliador, mascarando as expressões da questão social e abafando as manifestações da classe proletária. Karl Marx e Friedrich Engels, apud Thiago Chagas e Sandra Cordeiro Felismino (2005, p. 3):

O Estado, longe de ser a materialização concreta dos interesses gerais da sociedade, existe, efetivamente, para administrar os negócios da classe dominante; no caso da sociedade capitalista, os interesses da burguesia. Sua função na sociedade capitalista é a garantia da reprodução da sociedade em duas classes antagônicas – burguesia e proletariado. Para

isso, o Estado burguês precisa, além de mascarar o seu real papel, regular a luta de classes e assegurar o equilíbrio da ordem social. (MARX; ENGELS, 1998 apud CHAGAS; FELISMINO, 2005, p. 3).

Ainda no período de 1930, três decretos marcaram a "formalização" dos movimentos sindicais no Brasil, por referência temporal, o primeiro deles foi o Decreto nº 19.770, de 19 de março de 1931. Não nos cabe aqui a análise destes e os respectivos impactos nas organizações dos trabalhadores, apenas apresentá-los e indicar que tais movimentos foram submetidos à inscrição/fisco do Ministério do Trabalho.

Em meados de 1930 o Governo Getulista iniciou um movimento para instituição de um Estado Social que tem características específicas no Brasil, apresentando o seu recorte e atenção fragmentada e voltada aos trabalhadores formais urbanos, propondo atendimentos de cunho assistencialista.

Segundo Couto apud Elaine Souza e Adriana Giaqueto (2013, p. 293):

Em 1942, buscando legitimidade junto à população pobre, o governo criou a Legião Brasileira de Assistência (LBA), com o objetivo de assistir, primeiramente, às famílias dos pracinhas que foram para a Guerra e logo depois estender o seu trabalho à população pobre, principalmente com 293 programas na área materno-infantil. A LBA representou o braço assistencialista do governo, que centrou na figura da primeira-dama Darcy Vargas a coordenação da instituição. Este traço clientelista e vinculado à benemerência apresentou-se persistente por muitos anos na política assistencial brasileira. (COUTO, 2010, p. 103 apud SOUZA; GIAQUETO, 2013, p. 293).

Vale destacar neste momento, a figura do primeiro-damismo na assistência social, pois como Moíza Siberia Silva de Medeiros e Maria Helena de Paula Frota apontam "a assistência social foi, por muito tempo, e ainda continua sendo, moeda de troca, confundida com as ações filantrópicas, caritativas, benemerentes, transmutando seu real sentido na face do assistencialismo" (MEDEIROS e FROTA, 2011, p. 11). As mesmas ressaltam ainda que:

Com o primeiro-damismo, a assistência social é associada à bondade dos governantes pelas mãos "generosas" das esposas dos políticos. Essa cultura, instaurada a partir da Era Vargas irá configurar-se como um importante instrumento de legitimação do poder político dos governantes a partir da bondade e benemerência das primeiras-damas. Assim, no imaginário coletivo dos que recebem as ações da LBA, primeiras damas/filantropia e benesse dos governantes se confundem. (MEDEIROS e FROTA, 2011, p. 11).

A assistência social com a criação da LBA ganha característica centralizada em âmbito federal, a constituição das Políticas Sociais no Brasil, datada como já descrevemos, com início em 1930 a 1943 tiveram marcos importantes sendo eles, a Constituição de 1937 - que trouxe a necessidade do reconhecimento, por parte do Estado, das categorias de trabalhadores – e também na criação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) promulgada em 1943.

De acordo com Elaine Souza e Adriana Giaqueto (2013, p. 294):

A política social, por sua vez, teve uma expansão lenta e seletiva nos próximos anos, devido ao período composto por instabilidades institucionais, decorrentes do suicídio de Vargas (1954), da renúncia de Jânio Quadros (1961) e até mesmo do Golpe Militar (1964), o que acabou dificultando a criação de um projeto nacional que pensasse e repensasse a política social em sua totalidade, deixando então um período composto por lentas expansões de direitos, os quais continuaram no formato corporativista e fragmentado do governo de Vargas. (SOUZA; GIAQUETO, 2013, p. 294).

Em 1964, o país passa por uma reorganização política e econômica que reforça o capitalismo vigente, atrelando cada vez mais as indústrias nacionais ao capital externo, fato que deflagrou uma crise inflacionária no país. Em menção ao movimento vivenciado nas políticas públicas no país, havia dualidades, pois apesar de limitadas, eram incentivadas as criações de espaço para a educação, saúde e previdências privadas, direcionadas, todavia, para quem era reconhecido como trabalhador urbano segurado.

Já no final da década de 60 e início de 70 o “Estado Milagroso” começou a esgotar-se, uma vez que, houve vários fatores que levaram a esse acontecimento, como o surgimento de novas tecnologias que fez muitos trabalhadores perderem seus serviços para as máquinas, “a explosão da juventude em 1968, em todo o mundo” (BEHRING, 2007, p. 9), fazendo com que tivesse ainda mais pessoas desempregadas e “a primeira grande recessão – catalisada pela alta dos preços do petróleo em 1973/1974” (BEHRING, 2007, p. 9), por consequência da Crise Mundial Petrolífera em 1973.

O mundo vivia a primeira grande crise do petróleo, os países membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) supervalorizaram o preço do petróleo em protesto ao apoio dos Estados Unidos dado a Israel durante a Guerra de Yom Kippur, entre outubro de 1973 e março de 1974, o preço do petróleo aumentou 300%. A crise determina o fim do milagre econômico brasileiro. (NUNES, 2018, p.24).

O Estado não conseguindo cumprir seu papel de intervir como era necessário, acaba indo ao contrário do pleno emprego. E, além disso, os setores públicos e privados acabaram endividando-se, conforme Elaine Rossetti Behring destaca:

As taxas de crescimento, a capacidade do Estado de exercer suas funções mediadoras civilizadoras cada vez mais amplas e a absorção das novas gerações no mercado de trabalho, restrito já naquele momento pelas tecnologias poupadoras de mão-de-obra, não são as mesmas, contrariando expectativas de pleno emprego, base fundamental daquela experiência. As dívidas públicas e privadas cresceram perigosamente. (BEHRING, 2007, p. 9)

Nesse momento, as elites começaram a culpabilizar e responsabilizar o Estado pela crise, “especialmente naqueles setores que não revertiam diretamente em favor de seus interesses” (BEHRING, 2007, p. 10). Com esse pretexto, grandes poderosos, principalmente políticos usam a crise para poder implementar o neoliberalismo⁸ em seus países e em outros, para poderem assim, lucrarem cada vez mais e atender todos os seus interesses. De acordo com a Elaine Rossetti Behring, “no Brasil, temos uma espécie de chegada tardia do neoliberalismo, o que tem relação com a força do processo de redemocratização e questões político-econômicas internas” (BEHRING, 2007, p. 11), as quais serão tratadas logo adiante.

Em decorrência da reformulação do elo econômico mundial, ao enfraquecimento do projeto modernizador-conservador dos militares, o almejo dos Estados Unidos em tornar seu papel-moeda hegemônico, a América Latina fica economicamente emergente no final do século XX. Assim, o governo dos EUA, junto com os líderes do Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI) e o

⁸ O neoliberalismo é uma doutrina que teve seu início na década de 1970, época em que o sistema capitalista estava enfrentando uma forte crise econômica, o aumento absurdo do preço do petróleo foi um dos motivos. Para conseguir recuperar a economia mundial, Milton Friedman propôs uma nova adaptação do liberalismo clássico, o neoliberalismo. Como em qualquer outra fase do capitalismo, o neoliberalismo prioriza a propriedade privada, porém é a fase que mais mercantiliza e lucra com as necessidades humanas.

Alguns dos princípios neoliberais são: a intervenção estatal mínima, seja na economia ou no mercado de trabalho, abrir a economia nacional para investimentos e privatizar empresas estatais, fazendo que haja livre circulação de capitais internacionais e aumento da globalização, adquirir medidas que impeça proteção da economia, facilitando atividades econômicas e proteção dos ideais capitalistas.

Em *A Doutrina do Choque*, documentário de Jonás Cuarón, é apresentado que os primeiros países a implementarem o neoliberalismo foram os Estados Unidos e a Inglaterra, implantações que se deram por meio de várias privatizações, redução da presença do Estado na economia e outros princípios neoliberais. As consequências foram altos índices de desempregos, aumento da desigualdade social e greve por parte da população. (A DOUTRINA DO CHOQUE; Direção: Jonás Cuarón).

Banco Interamericano Internacional, conseguiram fazer os países latino-americanos, inclusive o Brasil, a aceitarem as exigências que foram impostas em uma reunião, que ocorreu em 1989, na cidade de Washington, razão pelo qual o acordo ficou conhecido como Consenso de Washington⁹.

E é nesta conjuntura adversa de extrema repressão é que a organização dos trabalhadores se fortalece, as manifestações e as pautas reivindicatórias dos trabalhadores ganham eco sendo ouvidas pela classe no poder. Neste contexto, em 1988, devido às lutas históricas originou-se a Constituição Federal brasileira ou Constituição democrática como ficou conhecida.

Por fim, o cenário apresentado acima é a tela de fundo para a atuação do governo brasileiro que busca modificações neoliberais favorecendo o mercado econômico, considerando o Consenso de Washington 1989, apesar dos princípios e diretrizes constantes na Constituição Brasileira de 1988, a qual garante a responsabilidade do Estado na efetivação dos direitos e políticas públicas e sociais.

A contrarreforma do Estado concentrou-se principalmente na previdência social e nas privatizações das estatais, com as justificativas de que o Estado estava dificultando as questões sobre a economia, que sem essa interferência, a crise seria superada e o país estaria ao rumo da modernidade.

Segundo as autoras, Behring e Boschetti, essa contrarreforma tem se prolongado até a época atual:

[...] Os anos 1990 até os dias de hoje têm sido de contra-reforma do Estado e de obstaculização e/ou redirecionamento das conquistas de 1988, num contexto em que foram derruídas até mesmo aquelas condições políticas por meio da expansão do desemprego e da violência.[...]. (BEHRING, BOSCHETTI, 2011, p. 147).

Para que as privatizações tivessem o máximo de apoio popular e que não houvesse tanta revolta, houve um enorme investimento por parte do governo em propagandas para culpabilizar o Estado pela crise econômica. Além disso, há o sucateamento dos serviços públicos para que a população achasse que a

⁹ Formulado em 1989, o Consenso de Washington objetivava apresentar medidas econômicas de cunho neoliberal em uma tentativa de reverter o processo de crise vivido pela América Latina. Privatizações de empresas estatais e maior abertura comercial por parte dos países latino-americanos foram algumas das medidas propostas para a resolução dos problemas na economia desses Estados. Os governos nacionais da região, em maior ou menor grau, seguiram as ideias do Consenso de Washington, entretanto, a partir dos anos 2000, as desigualdades sociais aumentam, bem como os problemas oriundos desse fato [...]. (PINTO; MACHADO; SENSÃO, 2016 p. 2)

privatização iria resolver e melhorar a qualidade de tal serviço, já que o estado estava sendo aparentemente incompetente, e que, poderia utilizar o dinheiro público em áreas que tivesse melhor resultados em termos de competência de prestação de serviço.

Como o Estado já não estava mais cumprindo sua responsabilidade em resguardar e executar as políticas sociais houve um crescente número de instituições e entidades que prestassem tal atendimento. Segundo Souza e Giaqueto (2013, p. 297):

Um dos principais objetivos do modelo econômico neoliberal se refere à desresponsabilização do Estado. Essa é a principal razão da proposta apresentada anteriormente, afinal, o Estado acaba dividindo suas responsabilidades através da parceria com a sociedade civil (filantropia) e com o mercado (3º setor). (SOUZA; GIAQUETO, 2013, p. 297).

Estes se apresentaram como alguns dos desafios para a concretude das Políticas Sociais, especialmente, a Política Pública de Assistência Social a que faremos uma reflexão mais detalhada no próximo item deste capítulo.

1.2 Política de Assistência Social após a promulgação da Constituição Federal de 1988

Posterior ao seu reconhecimento enquanto Política Pública de Direito, através da Constituição Federal de 1988, a assistência social teve avanços para sua concretização no Brasil, todavia, os desafios não cessaram, incluindo, aqueles relacionados com sua origem filantrópica presente até os dias atuais. “Muitos, às vezes e ainda, confundem a assistência social com clientelismo, assistencialismo, caridade ou ações pontuais, que nada têm a ver com políticas públicas e com o compromisso do Estado com a sociedade.” (PNAS, 2004, p. 11). Por sua carga histórica, a assistência social tem como um de seus desafios precípuos reafirmar-se constantemente como política pública¹⁰ de direito para quem dela necessitar.

¹⁰ Ana Marcia Fornaziero Ramos explana que as políticas públicas são compreendidas como “ações realizadas pelo Estado que visam atender as demandas sociais referentes à efetivação dos direitos civis, políticos e sociais da população de seu país, devendo se caracterizar por ser permanente e abrangente”. (RAMOS, 2009, p. 3). As políticas sociais são “aquelas que transitam da responsabilidade individual e privada para a responsabilidade social e pública” (SPOSATI, 2007, p.437).

Os direitos sociais humanos são, por natureza, direitos ligados à vida em sociedade sob a chancela da dignidade humana. Neles, o social precede o econômico. Esta nova realidade abre o debate sobre um novo contrato social, políticas e o Estado, no processo de extensão do reconhecimento universal da cidadania em uma sociedade de tradição escravocrata e elitista que se mantém sob forte desigualdade sócio-econômica. (SPOSATI, 2007, p. 443).

A supracitada Constituição de 1988 traz em seu Artigo 203 como definição que “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social [...]” (CF, 1988). E coloca em seu Artigo 194, a Política de Assistência Social enquanto integrante da Seguridade Social junto à Previdência Social e a Saúde, na qual, “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. De acordo com Souza e Giaqueto (2013, p. 295):

Estabelece a Saúde enquanto universal, sendo direito de todos e dever do Estado; A Previdência Social enquanto sistema de proteção ao trabalhador e sua família, por meio de prévia contribuição do trabalhador e de toda sociedade, sendo de caráter redistributivo sob garantia do Estado; e a Assistência Social como dever do Estado, devendo ser prestada a quem dela necessitar, sem necessidade de prévia contribuição. (SOUZA; GIAQUETO, 2013, p. 295).

A classe trabalhadora e os movimentos sociais tiveram suas demandas reconhecidas e incluídas na agenda pública, após muitas lutas, neste sentido, os avanços são ainda mais exaltados conforme menção de Aldaíza Sposati (2007, p. 438), que evidencia a importância da normatização e formalização da política social e o papel fundante dos três poderes em articulação para concretude destas, tornando-as uma política de Estado e não apenas de Governo.

É importante ter presente que, embora a execução da política social esteja a cargo do executivo, seu alcance sob o regime democrático depende do Legislativo – pela construção de normas e aprovação orçamentária –, bem como do Judiciário, pelo ritmo que imprime, e opera, a processualidade jurídica, em defesa dos direitos dos cidadãos. (SPOSATI, 2007, p 438).

Portanto, para propiciar a análise serão apresentados conceitos fundamentais dos marcos regulatórios para que, assim, possa viabilizar as discussões. Apesar de não esgotada em si, ou cognoscível, a concepção da Seguridade Social trazida pela Constituição Federal de 1988 é um movimento imprescindível e importante para os

demais passos a serem seguidos para regulamentação desta Política de Assistência Social enquanto política pública de Direito. Isso ocorreu a partir de 07 de dezembro de 1993, com a promulgação da Lei nº 8.742 que surge para regulamentar a Constituição no que se refere à assistência social.

É indispensável citar neste momento, o Artigo 2º tanto da Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011, a qual altera a Lei nº 8.742/1993, quanto o Artigo 2º da própria Lei Orgânica de Assistência Social, pois as mesmas em consenso com a CF dispõe sobre os objetivos da assistência social, que são:

- I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:
 - a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
 - b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;
 - c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
 - d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e
 - e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;
 - II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;
 - III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.
- Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais. (LOAS, 1993; LEI Nº 12.435/2011).

Essa designação dos objetivos da Política de Assistência Social auxiliou na organização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que será abordado posteriormente.

Além desses objetivos que tais Leis – Lei nº 12.435/2011 e Lei nº 8.742/1993 – dispõem o artigo 203 da Constituição Federal de 1988 traz mais um objetivo da Assistência Social, a qual é:

- VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021) (CF, 1988).

Em consonância com o Artigo 203 da Constituição Federal de 1988, o Artigo 1º da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), aluda “que provê os mínimos

sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.” (LOAS, 1993).

E após a promulgação da Lei nº 8.742/1993, que apresenta em suas diretrizes a construção de um sistema descentralizado e participativo, houve um crescente na tentativa de concretizar o instituído em tal legislação e romper com ações focalizadas, segregadas e seletivas na atuação desta Política. Assim, em 23 de janeiro de 2004 foi criado o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que tinha por objetivo a integração na oferta de serviços e programas, projetos e benefícios assistenciais e atuar na segurança alimentar e nutricional.

Através da Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004, criou-se a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) enquanto parâmetro para reorganização da Política da Assistência Social na realidade brasileira, da implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e consubstancializar as diretrizes da Lei nº 8.742/1993, atendendo assim, as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social. (PNAS, 2004).

[...] a presente Política Nacional de Assistência Social – PNAS, demonstra a intenção de construir coletivamente o redesenho desta política, na perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Esta iniciativa, decididamente, traduz o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro de 2003, e denota o compromisso do MDS/SNAS e do CNAS em materializar as diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. (PNAS, 2004, p. 12).

Além disso, a Política Nacional de Assistência Social “expressa exatamente a materialidade do conteúdo da Assistência Social como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social.” (PNAS, 2004, p.11).

A política de assistência social adquire concreticidade na articulação de seus três objetivos, sendo eles: proteção social, vigilância socioassistencial e defesa de direitos. Portanto, a execução de todos os serviços, programas, projetos e benefícios da rede socioassistencial devem ter suas ações baseadas neste tripé e nas seguranças afiançadas por esta política.

Retornando ao pano de fundo vivenciado neste momento de implantação e regulamentação de uma Política de Direito que tem como diretrizes a descentralização político-administrativa, a participação social e a primazia do dever

do Estado em prestá-la, o que converge com um movimento neoliberal com características diversas do buscado para concretude e consolidação desta Política.

Entre os anos de governos petistas, houve ampliação e investimento na assistência social, sobretudo, nos programas sociais, tal qual o Programa Minha Casa Minha Vida – que visava o acesso às pessoas em vulnerabilidade social à moradia – e, políticas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família – que visava retirar famílias da extrema pobreza, através do compromisso de frequência escolar e vacinação dos filhos.

Vale ressaltar que o Programa Bolsa Família foi o benefício social que trouxe maior retorno ao Estado e à economia, como mostra a pesquisa feita pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2013, que a cada R\$ 1,00 investido no Programa Bolsa Família, aumenta o Produto Interno Bruto (PIB) em 1,78% e o Benefício de Prestação Continuada geram 1,19%.

Os governos de Lula e Dilma foram significativos também para criação de leis que asseguram e regessem a defesa e garantia de direitos, como por exemplo, o Estatuto da Pessoa com Deficiência, conhecido bem como, Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015) sancionada pela então presidente, Dilma Rousseff, assegura além dos direitos fundamentais, como também garante direito à acessibilidade da pessoa com deficiência, seja em tecnologia assistiva, à informação e comunicação, à participação na vida pública e política, seja na ciência e tecnologia.

A última década significou a ampliação do reconhecimento pelo Estado, no esteio da luta da sociedade brasileira, dos direitos de crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência. Hoje, o Benefício de Prestação Continuada – BPC caminha para a sua universalização, com impactos relevantes na redução da pobreza no País. Observa-se um crescimento progressivo dos gastos públicos, nas três esferas de governo, no campo da assistência social. A alta capilaridade institucional descentralizada, alcançada com a implementação de secretarias próprias na grande maioria dos municípios do País (mais de 4.500), e em todos os Estados da Federação e no Distrito Federal, reflete uma expressiva capacidade de construção e assimilação progressiva de procedimentos técnicos e operacionais, homogêneos e simétricos para a prestação dos serviços socioassistenciais, para o financiamento e para a gestão da política de assistência social em seus diferentes níveis governamentais: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (PNAS, 2004, p.13).

Além do Estatuto da Pessoa Idosa, Lei nº 10.741, de 01 de outubro de 2003, e do Estatuto da Igualdade Racial, Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, ambas sancionadas pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Todavia, de acordo com o Plano Nacional de Assistência Social, a concretização da assistência social enquanto “política pública e direito social” enfrenta ainda desafios importantes, na qual, a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada na cidade de Brasília/DF, em dezembro de 2003, “apontou como principal deliberação a construção e implementação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, requisito essencial da LOAS para dar efetividade à assistência social como política pública.” (PNAS, 2004, p.13).

No dia 15 de julho de 2005 o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS) e institui o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), no caderno intitulado de “SUAS – Sistema Único de Assistência Social” explana que:

O SUAS representa uma nova forma de organizar e gerir a Assistência Social brasileira. Planejado e executado pelos governos federal, estaduais, do Distrito Federal (DF) e municipais, em estreita parceria com a sociedade civil, garante a Assistência Social devida a milhões de brasileiros, em todas as faixas etárias. À medida que o processo de consolidação democrática brasileira avança, o Estado Brasileiro demonstra ser capaz de absorver mais e melhor as demandas e necessidades sociais da sociedade. (MDS; SNAS, 2009, p. 8).

Apesar dos desafios para sua consolidação, o Sistema Único de Assistência Social “fundamenta o rompimento com o assistencialismo secular” e materializa a Assistência Social enquanto direito do cidadão e dever do Estado. Esse Sistema de Política Pública tem como “raiz de fundo uma gestão participativa e controle social, o SUAS desenha o futuro da Assistência Social no País, e seu aprimoramento é matéria de conquista cotidiana de todos os estados, DF, municípios e União.” (MDS; SNAS, 2009, p. 10).

Tendo como objetivo a descentralização, o Sistema Único de Assistência Social organiza os seus serviços, programas, projetos e benefícios de acordo com “o território onde as pessoas moram, considerando suas demandas e necessidades.

Desenvolvidos nos territórios mais vulneráveis, têm a família como foco principal de atenção.” (MDS; SNAS, 2009, p. 14 e 15).

A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), aprovada através da Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005, foi um marco regulamentador de suma importância para a Assistência Social e para a sociedade, uma vez que, “consagra os eixos estruturantes para a realização do pacto a ser efetivado entre os três entes federados e as instâncias de articulação, pactuação e deliberação, visando a implementação e consolidação do SUAS no Brasil.” (NOB/SUAS, 2005, p.13). A atualização da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) foi aprovada pela Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012.

A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB SUAS) disciplina a gestão pública da Política de Assistência em todo território brasileiro, Exercida de forma sistêmica pelos entes federativos, em consonância com a Constituição Federal, de 1988, e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993. Assim, a aprovação de um novo texto é um evento de destaque, não apenas para a área, mas para toda a sociedade brasileira. (NOB/SUAS, 2012, p. 11).

Aprovada pela Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006 e publicada pela Resolução nº 01, de 25 de janeiro de 2007, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS), “representa um avanço no que diz respeito à profissionalização da política de assistência social, com vistas a garantir aos usuários do Sistema Único de Assistência Social serviços públicos de qualidade.” (NOB-RH/SUAS, 2011, p. 13).

Outras adversidades enfrentadas pela Assistência Social, além da já citada – herança filantrópica enraizada – são a burocratização e, apesar, de instituído pela Constituição Federal de 1988 e demais marcos legais que o Orçamento da Política de Assistência Social comporá o destinado para o financiamento da Seguridade Social, não é definido um valor mínimo para seu cofinanciamento e efetivação, tornando, de certa forma, frágil para planejamento e continuidade da prestação de Serviços, Programas, projetos e benefícios que tem como caráter o planejamento, continuidade e ininterrupção.

Apesar da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) ter sido criada em 2004, a mesma traz uma contextualização e problematização presente ainda no tempo atual, sendo uma das principais dificuldades enfrentada pela Política de

Assistência Social que é “a precarização do trabalho” e a “defasagem de profissionais qualificados”, sendo “consequências do Estado mínimo e de política pública restritiva de direitos”. (PNAS, 2004, p.15).

Como consequência da concepção de Estado mínimo e de política pública restritiva de direitos, deu-se a precarização do trabalho e a falta de renovação de quadros técnicos, criando enorme defasagem de profissionais qualificados; com um enorme contingente de pessoal na condição de prestadores de serviços, sem estabilidade de emprego, sem direitos trabalhistas e sem possibilidade de continuidade das atividades. Essa é uma realidade geral, encontrada tanto em nível nacional, estadual e municipal. (PNAS, 2004, p.15).

A Constituição determina no Artigo 195 que “a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, além das seguintes contribuições sociais:

- I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
- II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)
- III - sobre a receita de concursos de prognósticos.
- IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (CF, 1988).

Complementando o Artigo citado anteriormente, o Artigo 204 prevê que “as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

- I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
- II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (CF, 1988).

Por fim, considerando o apresentando ao longo deste capítulo, foram identificados momentos marcantes para o entendimento do caminho percorrido na concretização, mesmo que formal, da Política Pública de Assistência Social no Brasil, sem, todavia, perder o foco do cenário político-econômico mundial e nacional do avante do neoliberalismo que propõe caminhos conflituosos e até antagônicos com o conquistado até então. É perceptível, porém, a relevância da atuação conjunta dos três poderes e estes nos três níveis de gestão político-administrativa do país, além e, sobretudo, do papel fundamental da participação social enquanto premissa para a efetivação de uma Política Pública de Assistência Social na perspectiva do Direito e Proteção Social.

“O acesso à proteção social, através de políticas públicas, vem passando por um processo de idas e vindas que é atravessado pela conquista do Estado democrático de direito, cuja aplicabilidade se dá entre os três níveis de gestão pública – a nacional, a estadual e a municipal – bem como entre os três poderes: Judiciário, Executivo e Legislativo.” (SPOSATI, 2007, p. 444).

2. OS CONSELHOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Neste capítulo será tratada a constituição e atribuições dos Conselhos de Assistência Social, além do papel desses Conselhos na efetivação da Assistência Social enquanto Política Pública de Direito. Para esse intuito, será apresentada a importância da participação social e da paridade nestes Conselhos de Assistência Social, pois as mesmas asseguram o controle de forma democrática e estimulam a sociedade a contribuir nas decisões que envolvem a administração pública.

2.1 Concepção e atribuições dos Conselhos de Assistência Social

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no manual intitulado de “Capacitação de conselheiros de assistência social: guia de estudo”, são essenciais à gestão das políticas sociais elementos como a participação popular e o controle social, os quais foram estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. Com isso, foram criados os conselhos de políticas públicas – entre eles, os Conselhos de Assistência Social – para o cumprimento deste propósito (MDS, 2009, p.8).

Portanto, destacamos que o Brasil além de ser palco de uma das formas mais diretas de participação social, integrou em sua Constituição Federal de 1988 o dever de garanti-la.

Para Carlos Roberto Sanchez Milani (2008), os defensores da participação social:

Concebem os objetivos da participação social de forma radicalmente distinta: ela passa a ser considerada um dos elementos do projeto de resignificação do conceito de público. Nesse segundo conjunto de reformas da gestão pública, o aspecto político deve primar sobre o econômico; o longo prazo sobrepor-se ao curto prazo; e a racionalidade substantiva guiar as estratégias a serem definidas. A participação social implica colocar a decisão em debate (Avritzer, 2003; Dagnino, 2002). (MILANI, 2008, p. 557).

As discussões e reflexões críticas sobre o tema da participação social serão tratadas na segunda parte deste capítulo, por hora, cabe mencionar a forma e o impacto na organização da gestão pública no Brasil, conforme MILANI:

No Brasil, por exemplo, a participação é um elemento central nos processos de reforma democrática do Estado desde a Constituição de 1988. Esta estimula a participação popular na tomada de decisões sobre políticas públicas, como no caso do princípio de cooperação com associações e movimentos sociais no planejamento municipal (art. 29) ou de participação direta da população na gestão administrativa da saúde, previdência, assistência social, educação e criança e adolescente (arts. 194, 198, 204, 206 e 227). (MILANI, 2008, 561).

Os Conselhos de Assistência Social são definidos através da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, conhecida também como, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Em concordância com a Constituição Federal de 1988, a LOAS tem como seu objetivo a descentralização e a participação popular, garantindo o controle social de forma democrática, os Conselhos apresentam-se como uma das formas de controle social direitos, mas, existem outras, a exemplo dos: conferências, audiências públicas, fóruns permanentes de discussão. Mas, visto o papel relevante para a efetivação do controle e participação social exercido pelos Conselhos de Assistência Social, a ênfase deste trabalho será nestes Conselhos enquanto instâncias paritárias de atuação entre os seus conselheiros que os compõem, sendo metade (50%) representante do poder público e metade (50%) da sociedade civil.

Art. 10. Os Conselhos de Assistência Social deverão ser compostos por 50% de representantes do governo e 50% de representantes da sociedade civil, com o/a presidente eleito/a, entre os seus membros, em reunião plenária, recomendada a alternância do governo e da sociedade civil na Presidência e na Vice-presidência, em cada mandato, sendo permitido uma única recondução. (RESOLUÇÃO CNAS Nº 237, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2006).

Conforme citado anteriormente, os Conselhos devem ser constituídos de modo paritário entre representantes da sociedade civil e do poder público, isto é, ter a mesma quantidade de representantes da sociedade civil – Usuários e/ou Organizações de Usuários do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Trabalhadores e/ou Organizações de Trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e Organizações da Assistência Social.

E, do Poder Público – funcionários públicos vinculados à própria Secretária Municipal de Assistência Social e de outras políticas setoriais e intersetoriais que o município achar necessário, como por exemplo, representantes das Secretarias de Educação, da Saúde, da Fazenda, de Governo e de Planejamento e Gestão Pública.

A Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011, a qual altera a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), disposto sobre a organização da Assistência Social, em seu Artigo 16, divide em quatro as instâncias deliberativas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, que são o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Conselhos Estaduais de Assistência Social (CEAS), Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS).

Art. 16. As instâncias deliberativas do Suas, de caráter permanente e composição paritária entre sociedade civil, são: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

- I - O Conselho Nacional de Assistência Social;
- II - Os Conselhos Estaduais de Assistência Social;
- III - O Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;
- IV - Os Conselhos Municipais de Assistência Social. (Lei 12.435, 2011).

Inclusive, a LOAS ressalta em seu Artigo 30, a necessidade desta paridade nos Conselhos de Assistência Social (CAS). O mesmo Artigo 30, também cita o dever dos CAS em orientar e controlar o Fundo de Assistência Social, assim como, a efetiva implementação e atividades deste Fundo, do Conselho e do Plano de Assistência Social, como condicionalidade para repasses de recursos federais ao Distrito Federal, aos estados e municípios (LOAS, 1993).

Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

- I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;
- II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;
- III - Plano de Assistência Social. (LOAS, 1993).

Destacamos “que os Conselhos são peças estruturantes na gestão da Política de Assistência Social” (MDS, 2009, p. 8), todavia, evidenciamos a suma importância para o pleno funcionamento da Política de Assistência Social, dos Planos de Assistência Social e dos Fundos de Assistência Social.

Cabe destacar aqui, as principais atribuições dos Conselhos de Assistência Social, segundo o Conselho Nacional de Assistência Social (2010, p. 9):

- Deliberar e fiscalizar a execução da Política de Assistência Social e seu funcionamento;
- Convocar e encaminhar as deliberações das conferências de assistência social;
- Apreciar e aprovar o Plano de Ação da Assistência Social do seu âmbito de atuação;
- Apreciar e aprovar a proposta orçamentária dos recursos da assistência social a ser encaminhada ao Poder Legislativo;
- Apreciar os relatórios de atividades e de realização financeira dos recursos do Fundo de Assistência Social do seu âmbito de atuação;
- Acompanhar os processos de pactuação da Comissão Intergestores Tripartite - CIT e Comissão Intergestores Bipartite - CIB;
- Divulgar e promover a defesa dos direitos socioassistenciais. (CNAS, 2010, p. 9).

Assim, de acordo com a Resolução nº 237, de 14 de dezembro de 2006, os Conselhos de Assistência Social têm atribuições de analisar, deliberar e acompanhar a Política de Assistência Social em seu âmbito de atuação, garantindo as ofertas dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais “em consonância com a Política Nacional de Assistência Social, na perspectiva do SUAS – Sistema Único de Assistência Social, e com as diretrizes estabelecidas pelas Conferências de Assistência Social,” (RESOLUÇÃO Nº 237, 2006), contribuindo, quando entendida a necessidade, em todos os estágios de formulação desta Política.

Em relação aos planos de Assistência Social, os Conselhos de Assistência Social tem como responsabilidade elaborar, acompanhar e avaliar, “bem como a responsabilidade pelo controle, fiscalização e acompanhamento da gestão dos fundos de Assistência Social nas respectivas esferas político-administrativas” (MDS, 2006, p. 8).

Além de, criar e publicizar seu próprio Regimento Interno, ou seja, “o conjunto de normas administrativas definidas pelo Conselho, com o objetivo de orientar o seu funcionamento” (RESOLUÇÃO Nº 237, 2006). De acordo com CNAS (2010, p. 8), o Regimento Interno deve abarcar suas competências em consoante com a Lei Orgânica de Assistência Social e na Lei de Criação dos Conselhos, sendo assim, terá de explicitar, dentre outras:

- Atribuição dos membros do conselho e suas instâncias, como Presidência, Vice-Presidência, Mesa Diretora ou Presidência Ampliada;
- A forma como serão criadas as comissões temáticas e procedimentos para a criação de grupos de trabalho temporários e permanentes. Atualmente, o CNAS conta com as Comissões de Normas, Política, Financiamento, Acompanhamento aos Conselhos, e a Comissão de Ética;

- O processo de eleição dos conselheiros representantes da sociedade civil e da Presidência e Vice-presidência;
- Os trâmites para substituição de conselheiros e perda de mandato;
- A periodicidade das reuniões do Plenário e das Comissões;
- As orientações sobre como serão publicadas as decisões do Plenário;
- A indicação das condições que devem ser seguidas para alterar o Regimento Interno;
- O detalhamento das atribuições da Secretaria Executiva do conselho. (CNAS, 2010, p. 8).

Uma das atribuições dos Conselhos de Assistência Social é “inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de assistência social em seus municípios, cabendo ao Conselho Estadual fazê-lo em caso de inexistência de Conselho Municipal” (RESOLUÇÃO Nº 237, 2006).

Isto é, os Conselhos de Assistência Social possuem a atribuição de orientar e monitorar a execução da Política de Assistência Social em seu âmbito de atuação, sejam elas de Administração Direta ou Indireta, ou seja, tanto as unidades do Poder Público quanto as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) que ofertam serviços socioassistenciais devem ser acompanhadas, para que as mesmas inscritas no Conselho estejam dentro dos parâmetros da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistencial, demais Resoluções do Conselho Nacional e/ou Resoluções dos Conselhos Estaduais e Municipais que caracterizem especificidades do território local. Considerando ainda, o norteado pela Resolução CNAS nº 14, de 15 de maio de 2014, a qual “define os parâmetros nacionais para inscrições das entidades ou organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social” (RESOLUÇÃO CNAS Nº 14, 2014).

Além disso, os Conselhos de Assistência Social devem informar o Conselho Nacional de Assistência Social “sobre o cancelamento de inscrição de entidades e organizações de assistência social, a fim de que este adote as medidas cabíveis” (RESOLUÇÃO Nº 237, 2006).

Em âmbito das Conferências, os Conselhos gestores, devem:

- III. convocar, num processo articulado com a Conferência Nacional, as Conferências de Assistência Social na respectiva esfera de governo, bem como aprovar as normas de funcionamento das mesmas e constituir a comissão organizadora e o respectivo Regimento Interno;
- IV. encaminhar as deliberações da conferência aos órgãos competentes e monitorar seus desdobramentos; (RESOLUÇÃO 237, 2006).

Uma vez que – como já mencionado anteriormente -, as Conferências são uma das formas de participação popular e controle social de modo democrático e, também de suma importância, nos espaços participativos institucionais.

Além dessas competências, segundo a Resolução nº 237/2006, outras competências atribuídas aos Conselhos, são:

- V. acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos benefícios, rendas, serviços sócio-assistenciais, programas e projetos aprovados nas Políticas de Assistência Social Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais;
- VI. normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social, exercendo essas funções num relacionamento ativo e dinâmico com os órgãos gestores, resguardando-se as respectivas competências;
- VII. aprovar o plano integrado de capacitação de recursos humanos para a área de assistência social, de acordo com as Normas Operacionais Básicas do SUAS (NOB-SUAS) e de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS);
- VIII. zelar pela implementação do SUAS, buscando suas especificidades no âmbito das três esferas de governo e efetiva participação dos segmentos de representação dos conselhos; (RESOLUÇÃO 237, 2006).
- IX. aprovar a proposta orçamentária dos recursos destinados a todas as ações de assistência social, nas suas respectivas esferas de governo, tanto os recursos próprios quanto os oriundos de outras esferas de governo, alocados nos respectivos fundos de assistência social;
- X. aprovar critérios de partilha de recursos, respeitando os parâmetros adotados na LOAS e explicitar os indicadores de acompanhamento;
- XI. propor ações que favoreçam a interface e superem a sobreposição de programas, projetos, benefícios, rendas e serviços;
- XIV. acompanhar o processo do pacto de gestão entre as esferas nacional, estadual, do Distrito Federal e municipal, efetivado na Comissão Intergestores Tripartite – CIT e Comissão Intergestores Bipartite – CIB, estabelecido na NOB/SUAS, e aprovar seu relatório.
- XV. divulgar e promover a defesa dos direitos sócio-assistenciais;
- XVI. acionar o Ministério Público, como instância de defesa e garantia de suas prerrogativas legais. (RESOLUÇÃO Nº 237, 2006).

Os conselheiros realizam essas competências de forma não remunerada, ou seja, de forma voluntária, apesar disso, no Parágrafo Único do Artigo 16, da Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011, explana que o órgão gestor deve prover estrutura, tanto física e financeira, quanto técnicos de apoio, visto que os conselheiros prestam um importante serviço público para a Política de Assistência Social e para sociedade.

Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando

estiverem no exercício de suas atribuições. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) (LOAS, 1993).

Visando sempre a melhoria do Sistema Único de Assistência Social, é obrigação do órgão gestor, oferecer também capacitações aos conselheiros para que os mesmos sejam capazes de desempenhar com aptidão essas responsabilidades atribuídas a eles.

Conforme o Artigo 122, §2º e §3º da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), os Conselhos Municipais podem pedir sempre que necessário assessoramento ao Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio dos Conselhos Estaduais, os quais têm como obrigação de prestar suporte quando solicitados.

Art. 122. O Conselho Nacional de Assistência Social deve zelar pela aplicação de suas normas e resoluções junto aos Conselhos Estaduais do Distrito Federal e dos Municipais.

§2º O Conselho Nacional de Assistência Social, em conformidade com o princípio da descentralização, deverá, sempre que solicitado, prestar assessoramento aos conselhos municipais, em parceria com os conselhos estaduais de Assistência Social.

§3º Os Conselhos Estaduais deverão prestar assessoramento aos conselhos municipais. (NOB/SUAS, 2012).

Em *Orientações Gerais do Conselho Nacional de Assistência Social para a adequação da Lei de Criação dos Conselhos às Normativas Vigentes e ao Exercício do Controle Social no SUAS*, o Conselho Nacional de Assistência Social destaca e divide em três partes o papel a ser exercido pelos CAS, às quais são, controle, deliberação/regulamentação e, acompanhamento e avaliação.

- **Controle:** exercer o acompanhamento e a avaliação da execução das ações, seu desempenho e a gestão dos recursos;
- **Deliberação/regulação:** estabelecer, por meio de resoluções, as ações da assistência social, contribuindo para a continuação do processo de implantação do SUAS e da PNAS;
- **Acompanhamento e avaliação:** das atividades e os serviços prestados pelas entidades e organizações de assistência social públicas e privadas. (CNAS, 2010, p. 7).

2.2 O papel dos Conselhos de Assistência Social para concretude da Política de Assistência Social enquanto Política Pública de Direito

Como apresentado anteriormente, os Conselhos de Assistência Social tem como um dos seus pilares, a paridade entre seus conselheiros, para que aconteça a participação social – a qual também é um dos pilares do CAS – da forma mais democrática possível.

Conforme explanação no artigo *A Anatomia da Participação: os conselhos como arena decisória*, em meados da década de 1970 e 1980, a discussão sobre participação social no Brasil “apresentava-se fortemente marcado pelo contexto político-ideológico da época” (Moura, Lacerda e Almeida, 2011, p. 121). Segundo Silva (2003 apud MOURA; LACERDA; ALMEIDA, 2011, p. 121):

Diante da experiência da ditadura militar, o Estado e, mais do que isso, o campo político institucional passa a ser apresentado como o espaço do autoritarismo, sendo seus agentes identificados como responsáveis pela opressão e repressão aos interesses sociais excluídos do bloco no poder. Por outro lado, a sociedade civil se torna o campo da resistência ao poder autoritário, com uma homogeneização discursiva de seus agentes, então percebidos como democráticos, autônomos e portadores da dinâmica da transformação social e política do país (SILVA, 2003 apud MOURA; LACERDA; ALMEIDA, 2011, p. 121).

A promulgação da Constituição Federal de 1988 é a referência da transição, a qual “definiu um novo arranjo federativo, com significativa transferência de capacidade decisória, funções e recursos do governo nacional para os estados e, especialmente, para os municípios” (ALMEIDA, 1995, p. 92 apud MOURA; LACERDA; ALMEIDA, 2011, p. 121).

Desta forma, os autores Moura, Lacerda e Almeida (2011, p. 120) explanam que “os anos 1990 trouxeram à tona o apelo à participação como recurso fundante de um novo modelo de democracia” (MOURA; LACERDA; ALMEIDA, 2011, p. 120), tendo em vista “que estabeleceria um novo padrão de relação Estado-sociedade, o qual seria capaz de apontar possíveis soluções para a profunda crise vivida pelo Estado capitalista contemporâneo.” (MOURA; LACERDA; ALMEIDA, 2011, p. 120).

Para Moura, Lacerda e Almeida (2011, p. 130), diferentemente da representação eleitoral tradicional, as principais indicações da “representatividade política da sociedade civil, nos conselhos, os representantes têm legitimidade pelo reconhecimento acerca de seu grau de competência e qualificação, e não necessariamente do vínculo direto com a base” (MOURA; LACERDA; ALMEIDA, 2011, p. 130). Ou seja,

Muitos representantes se constituem como detentores de saberes, formando uma espécie de elite política que tem dificuldades em dialogar com os setores tradicionalmente excluídos e, mais ainda, transformam-se em “personalidades” detentoras desse poder. (MOURA; LACERDA; ALMEIDA, 2011, p. 130).

Os mesmos enfatizam que a problematização disso, leva a um “abafamento de determinados segmentos da sociedade.” (MOURA; LACERDA; ALMEIDA, 2011, p. 130).

Os conselheiros dos Conselhos de Assistência Social são – segundo *Caderno de Orientações CNAS: Processo eleitoral dos (as) representantes da Sociedade Civil nos Conselhos de Assistência Social* –, “agentes públicos com poder de decisão sob os parâmetros das legislações”, na qual “uma das suas principais atribuições é exercer o controle social da política pública de assistência social.” (CNAS, 2021, p.9). O mesmo caderno reforça que os princípios constitucionais da “legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (CNAS, 2021, p.9) devem orientar estes conselheiros e afirmar sua ética, além desses princípios serem essenciais para gestão pública.

Para o Conselho Nacional de Assistência Social, “o exercício do controle social pressupõe a existência de uma sociedade civil organizada, mobilizada, representativa e politicamente estimulada para a valorização do interesse público e de governantes democráticos” (CNAS, 2021, p. 11) que devem valorizar “o diálogo com a sociedade civil e que revelem disposição para partilhar decisões com a sociedade” (CNAS, 2021, p. 12).

A Política Nacional de Assistência Social apud CNAS (2021, p.12) explana que tal controle social tem sua formulação resultante da Constituição Federal de 1988, “enquanto instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político administrativo-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado” (CNAS, 2021, p. 12). Desta forma, pode-se dividir o controle social em três relevantes dimensões, as quais são:

- 1. A dimensão política** que se relaciona à mobilização da sociedade para influenciar a agenda governamental e indicar prioridades;
- 2. A dimensão técnica** que diz respeito à gestão de recursos e a apreciação dos trabalhos governamentais, inclusive sobre o grau de efetividade desse trabalho na vida dos destinatários;
- 3. A dimensão ética** que trata da construção de novos valores e de novas referências, fundadas nos ideais de solidariedade, igualdade e de justiça social. (PNAS apud CNAS, 2021, p. 12).

Tanto a participação quanto o controle social “são mecanismos de democratização dos direitos civis e políticos” (CNAS, 2021, p. 12). Logo, o “controle social está intrinsecamente articulado à democracia representativa, que assegura mecanismos de participação da sociedade na formulação, deliberação e fiscalização das políticas públicas” (CNAS, 2021, p. 12).

O Conselho Nacional de Assistência Social (2021, p. 23), ressalta a importância da população em apropriar dos instrumentos integrados dos “Sistemas responsáveis pelas políticas públicas e exercem o controle social, ainda que de forma representativa” (CNAS, 2021, p. 23). Portanto, estimular e ampliar a participação dos usuários em fóruns, conselhos e outros espaços de participação popular e exercício do controle social deve ser uma estratégia permanente.

Deste modo, este trabalho irá apontar duas perspectivas – a otimista e não tão otimista – na literatura sobre a participação social nos espaços de administração pública. Para Cortes (2005 apud MOURA; LACERDA; ALMEIDA, 2011, p. 122), muitos autores têm uma visão otimista da participação social em espaços públicos como orçamentos participativos e conselhos, pois para eles, esses locais “teriam importância central para a criação da democracia participativa e para melhoria da gestão pública”, além de serem “participativos na formulação e implementação de políticas públicas” (MOURA; LACERDA; ALMEIDA, 2011, p. 122). Alguns destes autores acreditam que a participação social “consequentemente, propiciam a redução da corrupção e da violência, características da relação entre governo e sociedade” (MOURA; LACERDA; ALMEIDA, 2011, p. 122).

Já para outros autores, advogam que a:

gestão local estaria, em princípio, obstruído por inúmeras razões, as quais remetem, de maneira geral, à incapacidade político-institucional dos municípios – fragilidade financeira; reduzida capacidade organizacional; tradição de práticas clientelistas ou ausência de um capital social aprimorado capaz de atuar como partícipe de uma gestão social. (CORTES, 2005 apud MOURA; LACERDA; ALMEIDA, 2011, p. 122).

Segundo o CNAS (2021, p.13), a conduta dos conselheiros deve baseassem nos princípios éticos fundamentais, principalmente, no reconhecimento e defesa destes a seguir:

- da democracia, do Estado democrático de direito, da cidadania, da justiça, da equidade e da paz social;
- dos direitos humanos, da liberdade e da autonomia de todos os indivíduos;
- da garantia dos direitos civis, políticos e sociais a toda população brasileira;
- da distribuição de renda e da universalidade de acesso às políticas sociais;
- da organização e participação de todos os segmentos sociais, em especial, os (as) usuários(as) da Política de Assistência Social;
- da diversidade social, de raça e etnia, gênero, geracional, orientação sexual e de deficiências e, conseqüentemente, o combate à toda forma de preconceito;
- da gestão democrática e controle social das políticas sociais. (CNAS, 2021, p.?)

Sendo assim, a reflexão realizada sobre o conceito, objetivo e problematização da participação social, principalmente nos Conselhos de Assistência Social – um dos principais espaços de participação popular na tomada de decisões sobre a Administração Pública e Efetivação da Política de Assistência Social –, é fundamental para propiciar uma avaliação da totalidade contextual e identificação de possível correlação de forças exercidas pelos próprios membros/representantes que compõem estes. Apesar disso, reconhecemos a importância, avanço e pilar exercido pela paridade entre os conselheiros para que a participação social seja potencializada, todavia, esta por si só, pode não garantir o caráter democrático atribuído aos Conselhos de Assistência Social.

Por fim, partindo dessa reflexão ampliada e crítica é que surgem alternativas de intervenção para que o avanço conseguido legalmente, através, sobretudo, do preconizado pela Constituição Federal de 1988 e demais marcos regulamentadores, possam acompanhar o vivido cotidianamente nos espaços dos CAS e estes atuem na concretude e avanços da Política de Assistência Social enquanto Política Pública de Direito.

Não poderíamos deixar de destacar o papel essencial e inerente ao trabalho dos membros/conselheiros outorgados pelo processo de educação e capacitação permanente, momento em que a reflexão e deliberação consciente têm espaço propício para se desenvolver. Essa é uma das alternativas entendidas como legítima para minimizar a sobreposição de interesses individuais aos coletivos internos ao Conselho e de forma mais ampliada, as deliberações e normativas que devem ser desempenhada por estes, aconteçam de forma consciente e propositiva para o avanço desta Política na perspectiva do Direito Social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso da Assistência Social no contexto brasileiro deu-se de forma caridosa, filantrópica e assistencialista, realizado através da esfera privada, isto é, pela Igreja Católica e pela burguesia. Anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, a questão social era considerada como caso de polícia e ordem pública, tanto pela sociedade quanto pelo Estado. A primeira lei considerada como um símbolo importante deste processo histórico foi a Lei Elói Chaves de 1923, a qual tinha um caráter segregacionista e intencionada a atender determinados grupos de trabalhadores, com intuito de amenizar as revoltas e as reivindicações sociais que ameaçavam a ordem pública, portanto, de preservar a reprodução do capital.

A partir de 1930, mais especificamente, do governo de Getúlio Vargas, o Estado torna-se mero apaziguador e conciliador, disfarçando as expressões da questão social, assim como, as revoltas da classe trabalhadora.

Após longos anos e diversas lutas por parte da sociedade civil, a Assistência Social foi finalmente reconhecida enquanto dever do Estado e direito do cidadão. Nesta redemocratização do Estado, a Constituição Federal de 1988, previu instâncias descentralizadas, deliberativas e participativas a fim de fortalecer e defender a democracia e os direitos conquistados. Para concretude do estabelecido pela Constituição de 1989 e definido através da Lei nº 8.742/1993, os Conselhos de Assistência Social tem como princípios a paridade, participação e controle social para concretização da Política de Assistência Social.

Para que não haja conflitos de interesses nas deliberações do Conselho, são necessárias – conforme já citado anteriormente -, capacitações e, até mesmo, educação permanentes para os conselheiros. Com objetivo de não só para que os conselheiros sejam capazes de desempenhar suas atribuições com aptidão, mas também para que os mesmos possam conhecer entender e refletir sobre suas competências e papel de suma importância na concretização dos direitos sociais já conquistados.

É, inclusive, recomendada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (2010, p. 8), a formulação de um Código de Ética dos Conselheiros, a qual o CNAS já possui um para os Conselheiros Nacionais. Além disso, é recomendável a constituição de Comissão de Ética dentro dos CAS.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

A DOCTRINA DO CHOQUE: A Ascensão do Capitalismo do Desastre. Direção: M. Whitercross e M. Winterbottom. Roteiro: Naomi Klein. 2009. Documentário (1h18min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=KRyJDTdBmCI>. Acesso em: 26 de setembro de 2022.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 9º ed. São Paulo: Cortez, 2011. - (Coleção Biblioteca Básica de Serviço Social; v. 2).

BEHRING, E. R. **Política Social no contexto da crise capitalista**. Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. 2007. Disponível em <https://www.poteresocial.com.br/wp-content/uploads/2017/08/3.6-Pol%C3%ADtica-social-no-contexto-da-crise-capitalista-%E2%80%93-Elaine-Rossetti-Behring.pdf>. Acesso em: 03, out., 2022.

BISPO, P. **Questão Social, Políticas Sociais e Serviço Social no Capitalismo Monopolista**. IV Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2009. Disponível em: https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/OLD/eixos_OLD/2.%20Transforma%C3%A7%C3%B5es%20no%20mundo%20do%20Trabalho/QUEST%C3%83O%20SOCIAL,%20POL%C3%8DTICAS%20SOCIAIS%20E%20SERVI%C3%87O%20SOCIAL%20NO%20CAPITA.pdf. Acesso em: 20, ago., 2022.

BOSCHETTI, I. **Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação**. Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. 2009. Disponível em: http://portal.saude.pe.gov.br/sites/portal.saude.pe.gov.br/files/seguridade_social_no_brasil_conquistas_e_limites_a_sua_efetivacao_-_boschetti.pdf. Acesso em: 26, ago., 2022.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 08, ago., 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4682-24-janeiro-1923-538815-publicacaooriginal-90368-pl.html>. Acesso: 24, ago., 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm. Acesso em: 22, out., 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Secretaria Nacional de Assistência Social. **SUAS: Sistema Único de Assistência Social**. DF: Brasília, 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Consolidacao_Suas.pdf. Acesso em: 18, nov., 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de**

2004. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-145-de-15-de-outubro-de-2004/>. Acesso em: 16, out., 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012.** Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-33-de-12-de-dezembro-de-2012/>. Acesso em: 15, out., 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 237, de 14 de dezembro de 2006.** Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-237-de-14-de-dezembro-de-2006/>. Acesso em: 17, out., 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.** Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 08, ago., 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacitação de conselheiros de assistência social:** guia de estudo. Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Guia/Capacitacao_Conselheiros_AssistenciaSocial_Guia%20de%20Estudos.pdf. Acesso em: 01, out., 2022.

CHAGAS, T.; FELISMINO, S. C. **Conceito Gramsciano de Sociedade Civil:** usos e abusos na educação. 2005. Disponível em: <https://www.unicamp.br/cemarx/ANAIS%20IV%20COLOQUIO/paineis/GT5/gt5p6.pdf>. Acesso em: 06, out., 2022.

Conselho Nacional de Assistência Social. **Caderno de Orientações CNAS:** Processo eleitoral dos (as) representantes da Sociedade Civil nos Conselhos de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social. Agosto 2021. Disponível em: <https://www.blogcnas.com/boas-praticas>. Acesso em: 05, nov., 2022.

Conselho Nacional de Assistência Social. **Orientações Gerais do Conselho Nacional de Assistência Social para a adequação da Lei de Criação dos Conselhos às Normativas Vigentes e ao Exercício do Controle Social no SUAS.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social. junho 2010. Disponível em: <https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/orientacoes-do-conselho-nacional-de-assistencia-social.pdf>. Acesso em: 01, nov., 2022.

DA SILVA, C. M. **Imperialismo e o capitalismo monopolista dependente no Brasil. 2010. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.** Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/4176/1/Cristiano%20Monteiro%20da%20Silva.pdf>. Acesso em: 18, ago. 2022.

DE ARAÚJO, M. C. A. **A Educação como Instrumento de Dominação das Massas**: uma análise a partir do pensamento de Karl Marx. Monografia (Filosofia da Educação) - Universidade Estadual da Paraíba - UEPB. Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa. 2016. Disponível em:
<https://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/bitstream/123456789/11498/1/TCC%20-%20MARIA%20CATARINA%20ANANIAS%20DE%20ARA%c3%9aJO.pdf>. Acesso em: 30, ago., 2022.

DE MEDEIROS, M. S. S.; FROTA, M. H. de P. **A Ascensão da Mulher à Esfera Pública e a Intervenção no Social**: primeiro-damismo e assistência social. 2011. Disponível em:
https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/21127/1/2011_eve_mssmedeirosmhpfrota.pdf. Acesso em: 08, out., 2022.

DE MOURA, J. T. V.; LACERDA, A. D. F.; ALMEIDA, L. B. **A Anatomia da Participação**: os conselhos como arena decisória. Plural, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP. São Paulo, v. 18.1, 2011. Disponível em:
<https://www.revistas.usp.br/plural/article/view/74524/78134>. Acesso em: 01, nov., 2022.

DE SOUZA, E. F. G.; GIAQUETO, A. **A Assistência Social enquanto Política Pública no Brasil**. 2013. Disponível em:
https://pos.unifacef.com.br/_livros/Vanguarda_Conhecimento/Artigos/Elaine_Adriana.pdf. Acesso: 23, ago., 2022.
 Disponível em: <https://ipcig.org/sites/default/files/pub/pt-br/IPCOnePager244.pdf>. Acesso em: 10, out., 2022.

IAMAMOTO, M. V. A Questão Social no Capitalismo. **In: Temporalis**. Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano. 2 nº 3 (jan/jul. 2001). Brasília: ABEPSS, Grafile, 2001. Disponível em:
https://www.abepss.org.br/arquivos/anexos/temporalis_n_3_questao_social-201804131245276705850.pdf. Acesso em: 19, ago., 2022.

MILANI, C. R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais**: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. Revista de Administração Pública -RAP. Rio de Janeiro: maio/jun 2008. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/rap/a/w8Sd7tHxv3dHcLmgW5DrpZs/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30, out., 2022.

NERI, M. C.; Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); VAZ, F. M.; DE SOUZA, P. H. G. F. **Os Efeitos Macroeconômicos das Transferências do Governo: uma Abordagem de Matriz de Contabilidade Social**. International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG). Dezembro de 2013.

NETTO, J. P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 8º ed. São Paulo: Cortez, 2011.

Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS: Anotada e Comentada. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011. Disponível em:

https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOB-RH_SUAS_Anotada_Comentada.pdf. Acesso em: 20, out., 2022.

Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social, 2012. Disponível em:

https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf. Acesso em: 18, out., 2022.

NUNES, E. da S. **O setor sucroenergético na economia alagoana.** Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Ciências Econômica) – Universidade Federal de Alagoas. Unidade Santana do Ipanema. Curso de Ciências Econômicas. Santana do Ipanema, 2018. Disponível em:

<https://www.repositorio.ufal.br/bitstream/riufal/3438/1/O%20setor%20sucroenerg%C3%A9tico%20na%20economia%20alagoana.pdf>. Acesso em: 17, out., 2022.

PINTO, D. J. A.; MACHADO, G. F.; SENSÃO, Y. P. Perspectivas de gênero a partir da identidade feminina na representação presidencial do Brasil, Chile e Argentina.

In: II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina, 2016, São Paulo. Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina, 2016. p. 1-12. Disponível em: https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/PINTO-MACHADO-SENS%C3%83O_SP22-Anais-do-II-Simp%C3%B3sio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-Am%C3%A9rica-Latina.pdf. Acesso em: 12, out., 2022.

Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004; Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005. Disponível em:

https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 17, out., 2022.

Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004; **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005. Disponível em:

https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 18, out., 2022.

RAMOS, A. M. F. **O Público e o Privado na Política Pública de Assistência Social:** riscos e desafios. IV Jornada Internacional de Políticas Públicas.

Neoliberalismo e lutas sociais: perspectivas para as políticas públicas. 2009. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/12_seguridade/o-publico-e-o-privado-na-politica-publica-de-assistencia-social-riscos-e-desafios.pdf. Acesso em: 21, out., 2022.

ROSSINI, N., ROTTA, E., and BORKOVSKI, A. **Políticas públicas sociais e desenvolvimento: tecendo relações.** In: ROTTA, E., LAGO, I.C., JUSTEN, A.F., and SANTOS, M., eds. *Conhecimento em rede: desenvolvimento, cooperação e integração regional em território de fronteira – Rede CIDIR: 10 anos* [online]. Chapecó, SC: Editora UFFS, 2019, pp. 487-503. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/46trp/pdf/rotta-9786586545432-36.pdf>. Acesso em: 10, ago., 2022.

SANTOS, J. S. "**Questão Social**": particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012. - (Coleção Biblioteca Básica de Serviço Social; v. 6).

SPOSATI, A. **Assistência Social: de ação individual a direito social.** *Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC* n. 10 – jul./dez. 2007. Disponível em: http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza_Sposati.pdf. Acesso em: 21, out., 2022.