

Proteção Social, Seguridade Social e Assistência Social:

informes acerca dos debates que
marcaram o final de 2009

*Renato Francisco dos Santos Paula**

A presente nota tem como objetivo informar acerca da realização de três importantes e significativos eventos que marcaram o final do ano de 2009 no campo da proteção social latino-americana e que prospectam perspectivas para os próximos anos. Trataremos da VII Conferência Nacional de Assistência Social (30 de novembro a 3 de dezembro de 2009), do Seminário Nacional Preparatório da Primeira Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento de Sistemas Universais de Seguridade Social (4, 5 e 6 de dezembro de 2009) e do Seminário Internacional Sistemas de Proteção Social desafios no contexto latino-americano (8, 9, 10 e 11 de dezembro de 2009) respectivamente.

* Doutorando em Serviço Social pela PUC-SP, São Paulo — Brasil, conselheiro do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), gestão 2008-2010; assessor da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

VII Conferência Nacional de Assistência Social

Em meio a uma conjuntura marcada por contundentes debates a VII Conferência Nacional de Assistência Social se consagrou como um marco divisor de águas na história desta política. Sob o tema *Participação e Controle Social no SUAS* foram mobilizados municípios, estados, Distrito Federal e União¹ numa tentativa explícita de concatenar o controle social — que em nosso entendimento só se efetiva com ampla participação popular — aos avanços obtidos na gestão e no financiamento nestes quatro anos de implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

O processo operacional das Conferências já é de domínio público, logo, nos cabe relatar o diferencial desta VII Conferência que ao tratar do controle social coloca em xeque não apenas os limites e possibilidades dos Conselhos de Assistência Social, mas também das próprias Conferências como espaços desse controle nas três esferas de governo.

De modo inédito CNAS e MDS² convocaram conjuntamente conselheiros e gestores para empreender processos de mobilização com os usuários da assistência

1. Foram realizadas 4.583 Conferências Municipais, 26 Conferências Estaduais e 1 no Distrito Federal culminando na Conferência Nacional realizada de 30 de novembro a 3 de dezembro de 2009.

2. Conselho Nacional de Assistência Social e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

social que deveriam anteceder as conferências municipais. Tais mobilizações tiveram o intuito de *sensibilizar para as conferências, mas principalmente identificar e levantar junto aos usuários quais os entraves que dificultam sua participação nos conselhos e conferências*. Sugeriu-se ainda, que os municípios realizassem reuniões/encontros com grupos de usuários nos territórios onde estão instalados os Centros de Referência da Assistência Social (Cras) trabalhando questões como: perfil do usuário da assistência social nos dias de hoje; o significado da participação; a importância do controle social; formas de participação na vida pública nas três esferas; possibilidades e identificação das formas de organização dos usuários com vistas a sua inserção nestes espaços; estratégias para participação qualificada na Conferência Municipal e discussão de sua representação e representatividade nas demais esferas e elaboração de propostas para ampliação da participação dos usuários nas Conferências e nos conselhos.

Isto significa que o debate sobre o tema geral *Participação e Controle Social no Suas* foi subsidiado pelos resultados desse processo de mobilização, e, dele decorreram as discussões e deliberações em torno dos oito subtemas assim elencados: processo histórico da participação popular no país; nossa cidade e territórios em movimento; trajetória e significado do controle social na política de assistência social; a diretriz constitucional em debate; protagonismo do usuário, o seu lugar político no Suas: uma construção inadiável; os conselhos de assistência social e o

Suas: composição, dinâmica, caráter da representação e processo de escolha; bases para garantia do financiamento da assistência social: a justiça tributária que queremos; democratização da gestão do Suas: participação e articulação intergovernamental; entidades de assistência social e o vínculo Suas: controle social, participação popular e gestão interna; o trabalhador do Suas e o protagonismo dos usuários: bases para uma atuação democrática e participativa.

Diante da vastidão de temáticas, os conselhos municipais, estaduais, do DF e nacional rearranjaram a organização dos temas para debates em conformidade as suas possibilidades concretas evidenciando pontos fortes e fracos relativos a implementação do SUAS em seus âmbitos.

Ao trazer a temática da participação popular como eixo estruturante, o processo de conferências em 2009 induziu ao enfrentamento do debate sobre o papel dos diferentes atores que compõem o Sistema, em especial, o papel das entidades de assistência social e suas formas de inserção e participação no controle social e na gestão pública. Debate este que ocorreu em paralelo a efervescência democrática em torno dos trâmites do Projeto de Lei n. 3.021/2008, apensado ao Projeto de Lei n. 7.494/2006 e finalmente convertido na Lei Federal n. 12.101/2009,³ bem como

3. Lei n. 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação de entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social;

do debate em torno do Projeto de Lei n. 3.077/2008⁴ que até o fechamento deste texto não havia sido aprovado pelo Congresso Nacional.

Consideradas como parceiras fundamentais para a estruturação da rede de proteção social, as entidades prestadoras de serviços socioassistenciais passam, com as propostas legislativas explicitadas, a ter uma definição mais precisa acerca de sua área de atuação, considerando que com o Suas a assistência social define categorialmente seus conteúdos próprios diferenciando-se da saúde e da educação, principalmente.⁵

altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis ns. 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória n. 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

4. PL n. 3.077/2008 que altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. O referido projeto de Lei faz incorporar à Loas os avanços obtidos com a implementação do SUAS.

5. Tal diferenciação tem sido construída sem prejuízo da intersetorialidade, e, conforme Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009 (DOU 25/11/2009), do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) os serviços de proteção social básica, de proteção social especial de média e alta complexidade passam a ser tipificados com a descrição das seguintes características: nome do serviço, descrição, usuários, objetivos, provisões, aquisições dos usuários, condições e formas de acesso, unidade de atendimento, período de funcionamento, abrangência, articulação em rede, impacto social esperado e regulamentações. Tais definições contribuirão para dar concretude aos serviços socioassistenciais próprios

Como todo processo de mudanças causa desconfortos e estranhamentos, o reordenamento jurídico-institucional da assistência social citado acima não tem sido promovido sem embates. De um lado, setores da sociedade que buscam manter o *status quo* dos processos de prestação serviços filantrópicos como estruturantes da rede socioassistencial sobrepondo o privado ao público/estatal e se beneficiando de renúncias fiscais e de particularismos de gestão⁶, e, de outro lado, uma tentativa explícita de fazer com que o Estado brasileiro assumira suas responsabilidades no enfrentamento da *questão social* utilizando do próprio poder que lhe é conferido pela sociedade para conduzir a política pública a partir dos interesses das maiorias. Ao convergir para a Conferência Nacional tal debate trouxe interferências relevantes ao processo de deliberação com propostas que foram desde a revisão do processo de eleição dos representantes da sociedade civil nos conselhos até a definição mais precisa sobre a legitimidade das representações. O mérito, neste caso, não reside na deliberação em si, pois não houve registro de avanço no formato “deliberação” neste item, mas sim o apontamento da necessidade do apro-

da assistência social, ao mesmo tempo aprimora sua relação com as demais políticas públicas.

6. Não que a renúncia fiscal a que nos referimos não seja uma “contrapartida” adequada pelo Estado a prestação de serviços de interesse público, contudo, ao receber recursos públicos as entidades passam a ter responsabilidade pública o que implica em equiparação ética aos serviços estatais.

fundamento e enfrentamento deste debate, não sendo possível mais postergá-lo.

O número recorde de 282 delegados nacionais identificados como “usuários” da política de assistência social e o apontar de uma aliança estratégica com movimentos sociais populares⁷ sustentou a necessidade premente de repensar os mecanismos de participação popular nos Conselhos e Conferências liberando os usuários da subalternização e da tutela de organizações privadas e/ou estatais.⁸

As mesas temáticas bem como o painel de abertura iniciaram com uma síntese do conjunto de deliberações, relativas aos temas em tela, vindas dos Estados. Na sequência, os expositores abordaram os temas propostos sob as diferentes óticas.⁹

Os grupos de trabalho, também de modo inédito, foram organizados de maneira que todos os grupos puderam discutir e deliberar sobre todos os eixos temáticos

7. Participaram da Conferência importantes movimentos sociais como Central de Movimentos Populares (CMP); Movimento Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST); Central Única de Favelas (Cufa); Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBTT); Pastorais: Carcerária, do Migrante, da Mulher Marginalizada, da Criança, da Terra, entre outras; Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMMR); União Nacional de Estudantes (UNE); entre outros.

8. É importante que aqui se diferencie prestação de serviços com qualidade, transparência e outros atributos éticos daquilo que estamos chamando de relação de tutela.

9. A programação completa pode ser encontrada no sítio do CNAS www.mds.gov.br/cnas

da conferência, ampliando e qualificando a participação.

As oficinas também ratificaram o seu papel político de formação ao trazerem os temas mais relevantes para o processo de implementação do Suas na conjuntura atual.

Por fim, outros dois pontos relevantes merecem destaque. O primeiro deles se refere a preocupação do CNAS e do MDS com as questões relativas a acessibilidade, e, o segundo se refere ao aperfeiçoamento (que se nota constante desde a IV Conferência Nacional) do sistema de relatoria. Duas questões centrais que colocaram a Conferência de Assistência Social na vanguarda das 66 conferências nacionais realizadas em 2009.

A VII Conferência Nacional de Assistência Social se encerra com o saldo positivo da mudança qualitativa. Reconhecidas as imperfeições do Sistema e valorizados os seus avanços, a assistência social brasileira sai do Centro de Convenções Ulisses Guimarães com o compromisso de consolidar os eixos democráticos que a sustentam reafirmando a participação popular e o controle social como seus elementos intrínsecos. Dentre as moções aprovadas destacamos aquela que aponta que a VIII Conferência Nacional tenha como temática central os “trabalhadores do SUAS”. Oportunidade de avançar na Política Nacional de Gestão do Trabalho do SUAS, conforme preconiza a NOB-RH.¹⁰

10. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Suas.

Seminário Nacional Preparatório para a I Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento de Sistemas Universais de Seguridade Social

Considerando que a decisão do II Fórum Social Mundial da Saúde realizado em janeiro de 2007 em Nairóbi no Quênia culminaria na realização da I Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento de Sistemas Universais de Seguridade Social o Ministro de Estado da Saúde lançou oficialmente durante o Fórum Social Mundial, em janeiro de 2009, em Belém do Pará o processo convocatório e de organização da referida Conferência. A partir de então Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde e um contingente cada vez maior de parceiros vem envidando esforços para a realização da Conferência. Incorporados como membros fundamentais ao processo, o Conselho Nacional de Assistência Social e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Conselho Nacional de Previdência Social e o Ministério da Previdência Social constituem o tripé estruturante da perspectiva que sustenta a iniciativa, qual seja: “relançar as ambições de um universalismo integral e equitativo com a consequente construção de uma seguridade social universalizada e abrangente, conforme os princípios emanados da Constituição Federal de 1988”.

Com uma média de mais de duzentos países participantes a Conferência Mundial que será realizada de 22 a 26 de março de 2010 em Brasília tem sido precedida de eventos mobilizatórios e preparatórios com

o intuito de aprofundar os debates no âmbito de cada país bem como preparar as respectivas delegações para o evento mundial. No Brasil, a preparação nacional aconteceu de 4 a 6 de dezembro de 2009 em Brasília e teve como objetivos analisar a situação da universalização da seguridade social no Brasil, identificando suas concepções, obstáculos, avanços e desafios e apontando os elementos de agenda política para o seu desenvolvimento e consolidação; identificar e criar canais e instâncias para o desenvolvimento dos debates e mobilizações em torno do tema do Seminário Nacional e da Conferência Mundial; elaborar documento que expresse de forma sistemática os aportes de governo e da sociedade brasileira para os debates da Conferência e eleger a delegação da sociedade civil para a I Conferência Mundial. O evento aconteceu por meio da realização de painéis, grupos de trabalho e plenária final. Desde o início percebeu-se equilíbrio e razoabilidade na configuração dos painéis e das mesas entre as três áreas que compõem a seguridade social brasileira (saúde, previdência e assistência social). Reiteradas menções aos dispositivos constitucionais que tratam da seguridade social permearam quase que a totalidade das apresentações. Consenso também houve no entendimento de que o arranjo constitucional brasileiro para a seguridade não foi concretizado e necessita, além disto, ser ampliado abarcando áreas como educação e habitação, por exemplo.

Vale ressaltar que o Seminário Nacional teve como pressuposto mobilizações em eventos estaduais, que respeitando a

paridade entre governo e sociedade civil, redundaram na eleição de delegados para o evento nacional. O número de representantes em cada estado foi definido a partir de critérios demográficos e contou com os conselhos de saúde como agentes mobilizadores locais.

O pouco tempo para mobilização, dentre outros fatores, como, por exemplo, a realização das conferências municipais e estaduais de assistência social dificultaram e em alguns casos até mesmo impediram uma mobilização mais concisa e ativa de atores externos aos quadros e militância da saúde. Fatos que culminaram na presença maciça de delegados da área no Seminário Nacional. Se de um lado houve equilíbrio e consenso nas “falas” das três áreas nas mesas temáticas, por outro lado, o desequilíbrio quantitativo entre os delegados presentes no Seminário Nacional impediu que propostas, para eleição da delegação brasileira, sustentadas na lógica da paridade entre as áreas tivessem ressonância na plenária. Descartadas as propostas de divisão igualitária de vagas ou algo próximo disto, após longos e desgastantes debates decidiu-se compor a delegação nacional a partir dos delegados presentes no Seminário, ficando aprovada a seguinte distribuição: 21 delegados mundiais da área da saúde, cinco delegados mundiais da área da assistência social, dois delegados mundiais da área da previdência social e 10 delegados mundiais representantes de entidades nacionais afetas a seguridade social, totalizando as 38 vagas disponíveis para a sociedade civil. No campo governamental, a divisão das vagas entre as

áreas levou em conta, além da necessidade de representações em iguais condições, o acúmulo de cada uma delas sobre o debate da seguridade social e seus trânsitos institucionais próprios, ficando desta forma distribuída: 16 delegados mundiais da área da saúde, 16 delegados mundiais da área da assistência social e seis delegados mundiais da área da previdência social.

Em que pese as incongruências do processo de interação entre as três áreas demonstradas na eleição da delegação brasileira no Seminário Nacional, o evento se encerra com três importantes apontamentos para o avançar da seguridade social brasileira. O primeiro deles é a própria Carta do Brasil, que de maneira sintética, porém densa, analisa as dificuldades conjunturais colocadas ao processo mundial de ampliação de direitos e situa nesse processo os entraves brasileiros considerando os importantes avanços conquistados desde a redemocratização. E os apontamentos seguintes se referem a necessidade de convocação da Conferência Nacional de Seguridade Social e da re fundação — sob novas bases — do Conselho Nacional de Seguridade Social.

Seminário Internacional Sistemas de Proteção Social desafios no contexto latino-americano

Com uma extensa pauta de debates e composta por Conferências e painéis simultâneos o Seminário Internacional Sistemas de Proteção Social desafios no contexto latino-americano promoveu o

diálogo entre especialistas e implementadores de políticas brasileiros e latino-americanos sobre desafios para a construção de sistemas de proteção social. De 8 a 11 de dezembro de 2009 o Seminário organizou-se em torno de três grandes eixos temáticos: Eixo I Intersetorialidade e Integração; Eixo II Gestão, Institucionalidade e construção de capacidades governamentais e Eixo III Avaliação de programas sociais.

Com a participação de 18 países, dentre eles Argentina, Canadá, Costa Rica, Chile, Colômbia, Espanha, Estados Unidos, México, Uruguai e Brasil o Seminário promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) reuniu pesquisadores e gestores da área social induzindo a explicitação de consensos sem se furtrar das polêmicas. Gestão e produção de conhecimento “formal” foram tratados como importantes aliados para o enfrentamento da pobreza e de desigualdades.

O protagonismo brasileiro na construção da proteção social foi evidenciado em quase todos os painéis com destaque para o painel 1.1. Metodologias de trabalho com famílias que induzam o enfrentamento de situações de vulnerabilidade, a proteção integral e a garantia de direitos (Brasil, Argentina e Colômbia) e no painel 1.3. A contribuição dos programas de transferência de renda para o fortalecimento dos Sistemas de Proteção Social (Brasil, Cepal e BID).

Formulação de políticas, seus contornos institucionais, de um lado, e, avaliação e monitoramento, de outro, foram debatidos por especialistas do Brasil, Argentina, Uruguai, México, Estados Unidos, Espanha, Chile, Canadá e Costa Rica.

Conclui-se que a necessidade de institucionalização das políticas públicas é premente, ao mesmo tempo em que é necessário universalizá-las (Yazbek);¹¹ a avaliação e o monitoramento das políticas públicas devem expressar o movimento da realidade, para tanto, a qualidade das pesquisas precisa ser posta em xeque (Vaistman)¹² e a integração latino-americana pode contribuir para a construção de uma agenda social que seja incorporada a ossatura dos diferentes estados nacionais (Veiga).¹³

O Seminário se encerra com a proposta de intercâmbio permanente entre os países para troca sistemáticas de experiências sobre os diferentes sistemas de proteção social.

Artigo recebido em dez./2009



Aprovado em jan./2010

11. Profa. dra. Maria Carmelita Yazbek foi responsável pela sistematização do Eixo I.

12. Profa. dra Jeni Vaitsman foi responsável pela sistematização do Eixo III.

13. Profa. dra Laura da Veiga foi responsável pela sistematização do Eixo II.