



CURSO DE INTRODUÇÃO AO
EXERCÍCIO
DO **CONTROLE**
SOCIAL DO SUAS



CURSO DE INTRODUÇÃO AO
EXERCÍCIO
DO **CONTROLE**
SOCIAL DO SUAS

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO - MDSA
BRASÍLIA | BRASIL | 2016

CONTEÚDO E EXECUÇÃO

Equipe MDSA

Coordenação Geral | Patricia A. F. Vilas Boas, Marcilio Marquesini Ferrar, Maria Cristina Abreu Martins de Lima, Janine Mourão Bastos.

Equipe Técnica | Michelle Stephanou, Thais Kawashima, Janine Cardoso Mourão Bastos, Eliana Teles do Carmo, Wagner Saltorato, Adriely Santiago de Toledo, Mônica Alves Silva, Ironi do Rocio R. Camargo, André Yokowo dos Santos, José Ferreira Crus.

Equipe CEGOV

Coordenação Geral | Aline Gazola Hellmann, Rosa Maria Castilhos Fernandes.

Equipe Técnica | Loiva de Oliveira, Lea Biasi, Ana Carolina Ribeiro Ribeiro, Ana Julia Bonzanini Bernardi, Bruno Sivelli, Gabriela Perin, Gianna Reis Dias, Giordano Benites Tronco, Jéssica Sulis Binkowski, João Marcelo Conte Cornetet, Júlia da Motta, Thiago Borne Ferreira.

Equipe de Colaboradores Externos | Denise Colin, Eleonora Schettini M. Cunha, Luciana Jaccoud, Maria Carmelita Yazbek, Maria Luiza Amaral Rizzotti, Márcia Mansur Saadallah.

Capa | Joana Oliveira de Oliveira

Projeto Gráfico e Diagramação | Gabriel Thier, Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos Bischoff, Marina de Moraes Alvarez, Simone Rodrigues da Silva.

Figuras | Luiza Allgayer, Liza Bastos Bischoff, Joana Oliveira de Oliveira.



Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário; Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Curso de introdução ao exercício do controle social do SUAS. -- Brasília, DF: MDSA, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social; Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo, 2016.

140 p.; 30 cm.

ISBN: 978-85-5593-006-5

1. Assistência social, Brasil. 2. controle social, exercício, Brasil. I. Sistema Único de Assistência Social.

CDU 304(81)

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária Tatiane de Oliveira Dias CRB 2230.

© 2016 Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

Todos os direitos reservados.

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)

Bloco A | 3º andar | Sala 307 | CEP 70046-900 | Brasília | DF

Telefone: (61) 2030-1501

www.mds.gov.br

CENTRAL DE RELACIONAMENTO DO MDSA: 0800 707 2003

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)

Campus do Vale, prédio 43322

Av. Bento Gonçalves, 9500

CEP: 91.509-900 – Porto Alegre – RS

Fone: (51) 3308-9860

www.ufrgs.br/cegov



APRESENTAÇÃO	05
LISTA DE SIGLAS	06

MÓDULO 1 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

unidade 1.1	PARTICIPAÇÃO E CONTROLE DEMOCRÁTICO	11
-------------	---	----

unidade 1.2	O SISTEMA DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	27
-------------	---	----

MÓDULO 2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

unidade 2.1	A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	33
-------------	--	----

unidade 2.2	AS BASES DE ORGANIZAÇÃO DO SUAS	65
-------------	---------------------------------------	----

MÓDULO 3 O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA E O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL

unidade 3.1	A ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DO SUAS	93
-------------	--	----

unidade 3.2	FUNÇÕES E INSTRUMENTOS DO CONTROLE SOCIAL DO SUAS	111
-------------	---	-----

APRESENTAÇÃO

Este caderno integra o Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social (CapacitaSUAS), que visa qualificar os trabalhadores que atuam no Sistema Único de assistência Social (SUAS).

A oferta de qualificação para os trabalhadores da assistência social é uma demanda antiga, surgida na primeira Conferência Nacional de Assistência Social, em 1995, e que nunca saiu da pauta das deliberações nas conferências nacionais seguintes. Alguns importantes avanços ocorreram entre 2012 e 2014 com a implementação do CapacitaSUAS, instituído pela Resolução CNAS nº 8, de 16 de março de 2012, e alterado pela Resolução CNAS nº 28, de 14 de outubro de 2014, que o prorrogou para o período de 2015 a 2025.

Na primeira fase do programa foi preciso implantar um conjunto de mecanismos institucionais dedicados à coordenação federativa, ao financiamento, ao planejamento e à execução das ações de formação e capacitação, para que alcançasse uma oferta contínua, de qualidade, avaliada e monitorada. Com a implementação do CapacitaSUAS houve reforço ao papel dos estados no apoio aos entes municipais para qualificação de trabalhadores e conselheiros do SUAS no âmbito do seu território. Outro avanço importante foi quanto à qualidade das ofertas, pois os estados passaram a contar com as instituições que compõem a Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS (Renep-SUAS) para execução dos cursos. A criação da Renep-SUAS foi orientada pelo objetivo principal de garantir um padrão básico de qualidade da execução das ações de formação e capacitação em todo o território nacional.

Na sua primeira etapa, a partir das demandas apresentadas pelos estados em seus respectivos planos estaduais de capacitação, o Programa CapacitaSUAS lançou três cursos: *Introdução ao provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais do SUAS e implementação de ações do Plano Brasil Sem Miséria; Atualização em indicadores para diagnóstico e acompanhamento do SUAS e do Brasil sem Miséria; Atualização em gestão financeira e orçamentária do SUAS*. Mais de 30 mil trabalhadores do SUAS, em todo o território nacional, têm agora a oportunidade de participar desses cursos.

Na atual fase do programa, que iniciou em 2015, um conjunto de cinco novos cursos está sendo disponibilizado: *Atualização em vigilância socioassistencial do SUAS; Atualização sobre especificidade e interfaces da Proteção Social Básica do SUAS; Atualização sobre a organização e oferta dos serviços da Proteção Social Especial; Atualização para a elaboração de planos de assistência social; Introdução ao exercício do controle social*. Mais do que ampliar o cardápio de cursos à disposição dos estados, essa nova fase do CapacitaSUAS pretende aprofundar os mecanismos de descentralização e participação social na construção e disseminação dos conhecimentos relevantes para o SUAS. Esse objetivo, consonante com a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (PNEP-SUAS), instituída pela Resolução CNAS nº 4, de 13 de março de 2013, ratifica a concepção político-pedagógica que foca no trabalho cotidiano e na valorização do profissional da assistência social, quer seja em conselhos, no provimento dos serviços ou na gestão do SUAS.

Bons estudos!

LISTA DE SIGLAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada
BE – Benefício Eventual
CadÚnico – Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal
CapacitaSUAS – Programa Nacional de Capacitação do Suas
CAS/DF – Conselho de Assistência Social do Distrito Federal
Ceas – Conselho Estadual de Assistência Social
CF – Constituição Federal
CIB – Comissão Intergestores Bipartite
CIT – Comissão Intergestores Tripartite
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
Congemas – Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
Cras – Centro Referência de Assistência Social
Creas – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ID-SUAS – Índice de Desenvolvimento do Suas
IGD – Índice de Gestão Descentralizada
IGD-PBF – Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família
IGD-E – Índice de Gestão Descentralizada Estadual do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único
IGD-M – Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único
IGDSUAS – Índice de Gestão Descentralizada do SUAS
IGDSUAS-E – Índice de Gestão Descentralizada dos Estados
IGDSUAS-M – Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios e Distrito Federal
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LA – Liberdade Assistida
LOA – Lei do Orçamento Anual
Loas – Lei Orgânica de Assistência Social
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

NOB-RH/SUAS – Norma Operacional de Recursos Humanos do Suas
Paefi – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
Paif – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PAS – Plano de Assistência Social
PBF – Programa Bolsa Família
Peti – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PMAS – Plano Municipal de Assistência Social
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PNEP/Suas – Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único da Assistência Social
PPA – Plano Plurianual
PSB – Proteção Social Básica
PSE – Proteção Social Especial
PSC – Prestação de Serviços à Comunidade
Sagi – Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão da Informação
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS – Sistema Único de Assistência Social

MÓDULO 1

PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Este módulo apresenta a construção e a efetivação da ideia de participação e de controle social na política de assistência social. Também descreve aspectos importantes relacionados a conselhos e conferências, bem como outras possibilidades constitucionais de controle democrático sobre a política. **Vamos conhecer esses conteúdos a partir de agora!**

PARTICIPAÇÃO E CONTROLE DEMOCRÁTICO

Nesta Unidade apresentamos a trajetória da participação na política de assistência social destacando a relação entre essa participação e o exercício do controle social. Também são apresentados os instrumentos de controle social e de participação mais amplos, como conselhos, conferências e fóruns. Destaca-se o papel de representante exercido pelos conselheiros e delegados dos diversos segmentos da sociedade civil e a importância que possuem na articulação entre conselhos e conferências e a sociedade.

A PARTICIPAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Iniciamos este curso propondo uma reflexão acerca do significado da participação e do exercício do controle social na política de assistência social e sua importância para que os direitos socioassistenciais sejam assegurados a todos os cidadãos brasileiros, com qualidade e equidade.

Um marco importante para compreender a diretriz de participação e de controle da política de assistência social é o processo de redemocratização vivenciado nos anos 1980 após longos anos de ditadura militar, que mobilizou diferentes segmentos sociais e políticos, unindo movimentos sociais e organizações da sociedade civil na luta pela liberdade, democracia, justiça social. Esses atores reivindicavam a elaboração de uma nova Constituição para a República, que fosse capaz de estabelecer novas bases para a relação entre o Estado e a sociedade.

Durante o processo de elaboração da nova Constituição pela Assembleia Constituinte, eleita em 1986 e instalada em 1987, um importante debate ficou em evidência: a necessidade de o Estado brasileiro agir no sentido de reverter o quadro insustentável de violação de direitos e de exclusão social, vivenciado por parte significativa da população. No campo da assistência social, constatava-se que o caráter assistencialista, que predominou até então e que gerava ações pontuais, fragmentadas e caritativas, tanto por parte da iniciativa privada como do Estado, estava na contramão da efetiva garantia de direitos e da efetivação de uma política pública de responsabilidade estatal. As mobilizações que envolveram os atores sociais e políticos desse campo foram, portanto, no sentido de assegurar que a nova Constituição viesse a “afiançar os direitos humanos e sociais como responsabilidade pública e estatal” (SPOSATI, 2009, p. 13).

Essa intensa mobilização teve êxito: a Constituição Federal de 1988 (CF/88), nos artigos 203 e 204, afirmou o direito à assistência social, determinando que ela é de responsabilidade estatal e assegurando a participação da sociedade na formulação e no controle da política em todos os níveis de governo.



CLIENTELISMO

Clientelismo é categoria analítica desenvolvida por historiadores, cientistas sociais e políticos, em análises acerca da formação social brasileira e latino-americana. Diz respeito a processos histórico-estruturais que instituíram relações de subordinação e dependência em processos de exploração econômica e dominação política. Clientelismo faz parte da cultura política conservadora que ainda está presente na sociedade brasileira. No Brasil, o clientelismo guarda traços indelévels da longa história que o condiciona desde a colonização imposta, passando por diferentes formas de dependência, pela questão indígena, pelo escravismo, pelas lutas pela terra e

Alcança múltiplos processos de produção e reprodução da vida social em diferentes dimensões: econômicas, políticas, culturais, religiosas, 'com acento na concentração de poder e de riqueza de classes e setores sociais dominantes e na pobreza generalizada de outras classes e setores sociais que constituem as maiorias populacionais, cujos impactos alcançam todas as dimensões da vida social, do cotidiano às determinações estruturais' (WANDERLEY, 2013, p.68).

Nas relações clientelistas, os benefícios são ofertados como favor e exige-se a lealdade daqueles que recebem algum benefício.

MAS, AFINAL, COMO DEVE OCORRER O CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL?

Para responder a essa questão, é importante retornarmos à Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) onde o controle social é reconhecido como estratégia de gestão democrática sobre a “coisa pública”, ou seja, sobre o que é de interesse de todas as pessoas. O art. 5º, da Lei nº 12.435/2011 (BRASIL, 2011) prevê a participação da população na formulação da política da assistência social e no controle das ações, ou seja, a participação conjunta de representantes governamentais e de segmentos da sociedade civil na tomada de decisões sobre a Política de Assistência Social.

Para compreendermos a importância que o controle social adquiriu na política de assistência social, devemos lembrar que a sua organização tem como base as seguintes diretrizes:

- I. descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- II. participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III. primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

A segunda diretriz traduz a gestão democrática da política ao assegurar a **participação da sociedade civil nos processos de construção e de deliberação da política pública, bem como no efetivo controle social**. As conferências, conselhos e, também, os fóruns apresentam-se como espaços fecundos para dinamizar esse tipo de participação e de controle.

LEIA A LEI



Conforme o art. 114 da NOB/SUAS, (BRASIL, 2012), a participação social deve constituir-se em estratégia presente na gestão do SUAS, por meio da adoção de práticas e mecanismos que favoreçam o processo de planejamento e a execução da política de assistência social de modo democrático e participativo.

A “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 1988, art. 2014) é uma garantia constitucional, que foi institucionalizada por meio dos conselhos e das conferências de assistência social previstos na Loas. **Esses são espaços de debate e de deliberação democrática** sobre a política de assistência social, em que diversos segmentos da Política de Assistência Social, representam diferentes interesses em constante disputa. Estes segmentos participam da formulação e do controle da política pública, conforme sua inserção na política. Essa participação se torna fundamental não só para a qualidade das ações, mas também para a construção de autonomia e emancipação social, especialmente dos usuários, beneficiários dessas ações. Participar, portanto, significa acompanhar, propor, debater, decidir, articular, exercer controle social nas diferentes instâncias e organizações, desde aquelas criadas pela própria sociedade até as instituídas no âmbito do poder público, como conselhos e conferências.

CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Os Conselhos de Assistência Social são instituições criadas por lei no âmbito do Poder Executivo com **caráter deliberativo**, ou seja, conforme arts. 84 e 119 da NOB/SUAS (BRASIL, 2012), eles normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam a gestão e a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social prestados pela rede socioassistencial, que inclui os equipamentos públicos e as entidades de assistência social.

Os conselhos estão constituídos nos três entes federados: no nível federal temos o **CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS)**; no nível estadual temos os Conselhos Estaduais de Assistência Social (Ceas); e no nível local temos o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (CAS/DF) e os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS).

Nos três níveis de governo, os conselhos assumem o papel de:

- **Deliberação/regulação:** estabelecem, por meio de resoluções,





ATENÇÃO

A lei de criação dos conselhos deve garantir a escolha democrática da representação da sociedade civil, permitindo uma única recondução por igual período.

as ações da assistência social, contribuindo para a continuação do processo de implantação do SUAS e da PNAS.

- **Acompanhamento e avaliação:** acompanham e avaliam atividades e serviços prestados pelas entidades e organizações de assistência social, públicas e privadas.
- **Controle:** exercem o acompanhamento e a avaliação da execução das ações, seu desempenho e a gestão dos recursos (BRASIL, 2013).

Os conselhos são instituídos por lei, nos três níveis de governo e devem funcionar regularmente, tendo sua manutenção assegurada pelo Poder Executivo. São compostos de **FORMA PARITÁRIA entre governo e sociedade civil** (representantes de usuários ou de organizações de usuários, entidades e organizações de assistência social e pelos trabalhadores do setor). A escolha de conselheiros representantes governamentais, em geral, ocorre por indicação do gestor. Já os representantes da sociedade civil são eleitos, em fórum próprio, cumprindo com o que dispõe a NOB/SUAS (BRASIL, 2012).

FORMA PARITÁRIA

Paritário refere-se ao que é “constituído por elementos pares a fim de estabelecer igualdade” (FERREIRA, 2004, p. 1496). Os conselhos de assistência social devem ter composição paritária: 50% de representantes da sociedade civil e 50% de representantes do governo. Para que haja representação efetiva da população, é importante que a sociedade civil seja representada pelos usuários, pelas entidades de assistência social e por trabalhadores do setor (BRASIL, CapacitaSUAS, 2013, p. 101). No caso da assistência social, por exemplo, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é composto por dezoito membros e respectivos suplentes. Desse total, nove são representantes governamentais, incluindo um representante dos Estados e um dos municípios; e nove são representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal dentro da Lei nº 8.742 - LOAS (BRASIL, 1993). A paridade aqui referida está voltada ao elemento quantitativo da representação, mas, isso não é suficiente. A paridade requer acesso ao conhecimento, apropriação, debate, capacidade de intervenção e deliberação em condições de igualdade, entre representantes governamentais e da sociedade civil.



A participação da sociedade civil nos conselhos é essencial para garantir seu caráter democrático. É nesse contexto que **a participação dos usuários torna-se fundamental**, pois é necessário assegurar não só a sua efetiva presença nesses espaços, como também a autonomia de sua participação, desvinculada das instituições que lhes prestam serviços. O usuário é um importante ator social da política. Sua participação contribui com a garantia da promoção da cidadania e do protagonismo social, e

pode ser instrumento de redução de vulnerabilidades sociais, na medida em que possibilita ao sujeito outra relação com a política. A participação permite a apropriação da “coisa pública”, dos direitos, das conquistas, que pode gerar transformação das relações de poder. A partir da participação, o sujeito amplia suas referências, sua visão da política, construindo um papel mais protagonista em sua trajetória, interferindo de fato na oferta e qualidade dos serviços oferecidos pelo SUAS.

Outro ator relevante nos espaços de participação e controle social é o trabalhador do SUAS. Ele (a) conhece a política, os processos e as condições de trabalho, seus desafios e potencialidades. Sua formação técnica e ética para o exercício político da participação, o torna um importante agente para assegurar, de um lado, a efetivação da política de garantia dos direitos socioassistenciais e, de outro, a garantia dos direitos e condições de trabalho. Essa participação e compromisso ético, conforme preconiza a NOB-RH/SUAS, “na defesa intransigente dos direitos socioassistenciais”.

Além dos usuários e dos trabalhadores, as entidades socioassistenciais também se constituem como atores importantes não só na execução da política, de forma complementar ao Estado, mas também na participação e no exercício do controle da política. As entidades têm uma importância histórica na consolidação da Política de Assistência Social, principalmente nas ações de defesa e garantia dos direitos sociais. Elas integram a rede socioassistencial e, por isso, também devem ter como meta a ampliação de direitos sociais e proteção social e defesa intransigente do SUAS.

Esses segmentos vivenciam o SUAS a partir de lugares diferentes e sua participação nos espaços criados para deliberar sobre a política e acompanhar e controlar sua execução é essencial para que diferentes pontos de vista possam ser considerados na formulação e no controle social da assistência social.

O principal desafio enfrentado pelos conselhos tem sido a participação efetiva de usuários e de trabalhadores. Superar esse desafio implica o fortalecimento desses segmentos em sua capacidade de organização e de proposição, bem como o enfrentamento de possíveis equívocos que possam perdurar na compreensão da especificidade desses segmentos.

Nesse sentido, a Resolução CNAS nº 06, de 21 de maio de 2015, traz esclarecimentos importantes sobre a representação dos trabalhadores do SUAS na política de assistência social. Da mesma forma, a Resolução CNAS Nº 11, DE 23 de setembro de 2015 orienta sobre a participação e direitos dos usuários na Política Pública de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social. Essas resoluções são frutos do amadurecimento e das experiências vividas na construção da participação ao longo das últimas décadas. Elas vem complementar a Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS, que estimula a mobilização e organização dos usuários e trabalhadores do SUAS para a participação nas instâncias de controle social da política.



PROPORCIONALIDADE DA SOCIEDADE CIVIL

No Conselho Nacional da Assistência Social, garante-se, desde sua criação e aprovação de seu primeiro Regimento Interno em 1994, a proporcionalidade entre os segmentos de usuários, trabalhadores e entidades de assistência social na representação da sociedade civil. O CNAS recomenda, na publicação “Orientações gerais do CNAS para a adequação da Lei de criação dos conselhos às normativas vigentes e ao exercício do controle social no SUAS” que todos os Conselhos de Assistência social garantam em lei a proporcionalidade entre os segmentos da sociedade civil.

Outro desafio enfrentado pelos conselhos é o de se fortalecerem institucionalmente para que possam exercer o controle social. Nesse sentido, o **art. 115 da NOB/SUAS (BRASIL, 2012) destaca a importância de estratégias** para o fortalecimento dos conselhos e das conferências de assistência social e a promoção da participação dos usuários a partir: da fixação das responsabilidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios para com o controle social; do planejamento das ações do conselho de assistência social; da participação dos conselhos e dos usuários no planejamento local, municipal, estadual, distrital, regional e nacional; da convocação periódica das conferências de assistência social; da ampliação da participação popular; da valorização da participação dos trabalhadores do SUAS; e à valorização da participação das entidades e organizações de assistência social.



REFLITA

Quais os desafios enfrentados pelo conselho de assistência social do seu município para o efetivo exercício do controle social? Como esses desafios estão sendo superados?

AS ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Os conselhos possuem várias dimensões de atuação às quais correspondem as seguintes atribuições: a dimensão político-organizativa, a dimensão técnica e a dimensão operacional. Essas atribuições são definidas na Legislação que cria o conselho e que deve estar orientada pela PNAS (BRASIL, 2004) e pela NOB/SUAS (BRASIL, 2012).

Atribuições de natureza político-organizativa são comuns a todos os entes federados e estão voltadas ao compromisso da efetivação da política e o atendimento de qualidade ao usuário. Para isso, é preciso que se garanta a descentralização política administrativa, as condições para uma participação efetiva e o cumprimento da corresponsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com a política de assistência social.

Atribuições de natureza operacional são aquelas relacionadas ao acompanhamento e controle da execução da política de assistência social, incluindo a questão orçamentária e a inscrição e o cancelamento de registro das entidades e organizações de Assistência Social.

Atribuições de natureza técnica são aquelas relacionadas à competência de fiscalizar, acompanhar e avaliar a adequação e a qualidade dos serviços prestados pela rede socioassistencial.

Conforme dispõe a PNAS e o art. 121 da NOB/SUAS (BRASIL, 2012), os Conselhos de Assistência Social têm como principais atribuições:

- I. aprovar a política de assistência social, elaborada em consonância com as diretrizes estabelecidas pelas conferências;
- II. convocar as conferências de assistência social em sua esfera de governo e acompanhar a execução de suas deliberações;
- III. aprovar o plano de assistência social elaborado pelo órgão gestor da política de assistência social;
- IV. aprovar o plano de capacitação, elaborado pelo órgão gestor;
- V. acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão do Programa Bolsa Família (PBF);
- VI. fiscalizar a gestão e execução dos recursos do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família – IGD PBF e do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS;
- VII. planejar e deliberar sobre os gastos de no mínimo 3% (três por cento) dos recursos do IGD PBF e do IGDSUAS destinados ao desenvolvimento das atividades do conselho;
- VIII. participar da elaboração e aprovar as propostas de Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual no que se refere à assistência social, bem como o planejamento e a aplicação dos recursos destinados às ações de assistência social, nas suas respectivas esferas de governo, tanto os recursos próprios quanto os oriundos de outros entes federativos, alocados nos respectivos fundos de assistência social;
- IX. acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS;
- X. aprovar critérios de partilha de recursos em seu âmbito de competência, respeitados os parâmetros adotados na LOAS;
- XI. aprovar o aceite da expansão dos serviços, programas e projetos socioassistenciais, objetos de cofinanciamento;
- XII. deliberar sobre as prioridades e metas de desenvolvimento do SUAS em seu âmbito de competência;
- XIII. deliberar sobre planos de providência e planos de apoio à gestão descentralizada;
- XIV. normatizar as ações e regular a prestação de serviços públicos estatais e não estatais no campo da assistência social, em consonância com as normas nacionais;
- XV. inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de assistência social, bem como os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, conforme parâmetros e procedimentos nacionalmente estabelecidos;

**REFLITA**

Quais das atribuições descritas vêm sendo postas em prática pelo conselho? Quais são as mais difíceis de serem efetivadas?

- XVI. estabelecer mecanismos de articulação permanente com os demais conselhos de políticas públicas e de defesa e garantia de direitos;
- XVII. estimular e acompanhar a criação de espaços de participação popular no SUAS;
- XVIII. elaborar, aprovar e divulgar seu regimento interno

Além dessas atribuições que são comuns aos conselhos, há aquelas específicas, como a atribuição do CNAS de **normatização da política** e dos conselhos municipais de **inscrição e fiscalização das entidades e organizações de assistência social em âmbito municipal, bem como o acompanhamento dos resultados das ações desenvolvidas pela rede socioassistencial**. Ao CNAS cabe o assessoramento aos conselhos estaduais e, quando demandado, aos municipais em parceria com os conselhos estaduais. Aos Ceas cabe o assessoramento aos conselhos municipais.

As atribuições dos conselhos devem ser detalhadas no Regimento Interno, que deve ser elaborado e aprovado pelo próprio conselho, que também tem o poder de reformulá-lo quando isso for necessário. No Regimento do conselho, deve obrigatoriamente constar:

- a) competências do conselho;
- b) atribuições da Secretaria Executiva, Presidência, Vice-Presidência e Mesa Diretora;
- c) criação, composição e funcionamento de comissões temáticas e de grupos de trabalho permanentes ou temporários;
- d) processo eletivo para escolha do conselheiro-presidente e vice-presidente;
- e) processo de eleição dos conselheiros representantes da sociedade civil, conforme prevista na legislação;
- f) definição de quórum para deliberações e sua aplicabilidade;
- g) direitos e deveres dos conselheiros;
- h) trâmites e hipóteses para substituição de conselheiros e perda de mandatos;
- i) periodicidade das reuniões ordinárias do plenário e das comissões e os casos de admissão de convocação extraordinária;
- j) casos de substituição por impedimento ou vacância do conselheiro titular; e
- k) procedimento adotado para acompanhar, registrar e publicar as decisões das plenárias.

Quanto às definições relacionadas à organização e ao funcionamento dos conselhos que devem constar do Regimento Interno, cabe destacar que elas demonstram o grau de democratização desses espaços. A existência e o funcionamento regular de comissões possibilitam a troca de informações e o aprendizado mútuo, o que democratiza a deliberação e as

decisões. A escolha do presidente pelos membros do conselho, e mesmo a rotatividade entre governo e sociedade civil nesta função, também evidenciam maior democratização, assim como a efetiva perda de mandato daqueles conselheiros que não cumprem com essa função, considerada de relevância social e política. Cabe, ainda, destacar a importância do conselho em manter relações próximas com os segmentos que representa, mantendo um papel de articulador com a sociedade, o que legitima ainda mais sua função de representante

Considerando as atribuições previstas para os conselhos de assistência social em cada nível de governo, é **fundamental que os conselhos participem ativamente das discussões e deliberações referentes a três instrumentos principais de planejamento da área:**

- Plano Municipal de Assistência Social;
- Planejamento da aplicação dos recursos; e
- Orçamento da Política de Assistência Social.

Esses instrumentos serão tratados de forma mais aprofundada no Módulo III.

ASPECTOS RELEVANTES PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL

Diante do que temos refletido até aqui, percebe-se que o exercício das atribuições de controle social que cabe aos Conselhos de Assistência Social (CNAS, Ceas, CAS/DF e CMAS) requer a concretização de outros fatores, como: **a PUBLICIZAÇÃO de informações, o fortalecimento do apoio técnico e financeiro do órgão gestor aos conselhos, a gestão do trabalho, a educação permanente e a articulação com outros conselhos de políticas, setoriais e de garantia de direitos.**

Qualquer decisão a ser tomada na direção da efetivação do SUAS exige **informação!** Os conselheiros precisam buscar informações que possam orientá-los nos debates e decisões que são tomadas cotidianamente. Nesse sentido, a **Secretaria Executiva** exerce importantes funções, pois não só organiza e mantém o registro das ações e decisões tomadas pelos conselhos, como assessora os conselheiros na busca pelas informações que necessitam. Para esse trabalho, a Secretaria deve contar com, no mínimo, um profissional concursado, com formação de nível superior, que tem atribuições de ordem técnico-administrativa, as quais são imprescindíveis para o trabalho desenvolvido pelos conselhos.

A responsabilidade de manutenção da Secretaria Executiva cabe ao órgão gestor, em cada nível de governo, conforme o art. 123 da NOB/SUAS (BRASIL, 2012), que também deve fornecer **apoio técnico e financeiro aos conselhos e às conferências de assistência social e à participação social dos usuários no SUAS.** Os órgãos de gestão do SUAS também devem subsidiar os conselhos com informações para o cumprimento de suas atribuições. Nesse sentido, é imprescindível que o **gestor encaminhe aos conselheiros, com a antecedência necessária para a devida**



ATENÇÃO

Dentre as formas de publicização, destacam-se a socialização de informações, no âmbito dos conselhos, e a sua veiculação por meio de rádio, jornais, revistas, televisão ou internet, ou ainda em espaços de participação, como audiências públicas, espaços de educação permanente ou em outros eventos que o conselho participe ou organize.



DICA

A publicização das informações do Plano de Assistência Social e de outras informações referentes às demandas apresentadas aos conselhos contribui para fortalecer a participação da sociedade civil no exercício do controle social.



SAIBA +

Lembre-se: informação é um direito!

Acesse os artigos 95 a 98 da NOB/SUAS (BRASIL, 2012) e saiba mais sobre a gestão da informação.

apreciação, os seguintes documentos e informações, conforme o art. 124 da NOB/SUAS (BRASIL, 2012):

- I. plano de assistência social;
- II. propostas da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e do Plano Plurianual, referentes à assistência social;
- III. relatórios trimestrais e anuais de atividades e de realização financeira dos recursos;
- IV. balancetes, balanços e prestação de contas ao final de cada exercício;
- V. relatório anual de gestão;
- VI. plano de capacitação;
- VII. plano de providências e plano de apoio à gestão descentralizada;
- VIII. pactuações das comissões intergestores.

Uma fonte importante de informações para os conselheiros é o resultado do trabalho da vigilância socioassistencial, que compete ao órgão gestor da política. Essa função da assistência social busca e organiza informações para que se possa reconhecer e localizar as vulnerabilidades e riscos sociais, as violações de direitos nos territórios, bem como orientar e avaliar a oferta de serviços socioassistenciais.

Por outro lado, os conselhos também devem ser fornecedores de informação, tornando públicos os temas, procedimentos, encaminhamentos e decisões relacionados às suas atividades e que são de interesse de todas as pessoas. **Os conselhos têm a obrigação de publicizar informações e prestar esclarecimentos quando forem solicitados.** Para tanto, é importante a elaboração do **plano de ação** do conselho, de modo a articular ações voltadas ao alcance das prioridades no âmbito do SUAS e **potencializar a participação dos(as) conselheiros(as) nos espaços de controle social.**

Um último aspecto a destacar é **a articulação entre o conselho de assistência social e os demais conselhos**, relevante e necessária em sociedades complexas como as nossas, em que a questão social tem sido enfrentada por diferentes áreas de políticas públicas, com competências bastante específicas. A interação dos conselhos possibilita ampliar o conjunto de informações disponíveis para a análise dos problemas que precisam ser enfrentados e para o debate qualificado acerca de possíveis soluções. Além disso, possibilita pensar formas articuladas de ação, que integrem diferentes áreas de políticas públicas, potencializando as capacidades. Por fim, a troca de informações e de experiências certamente qualifica o exercício do controle social.

CONFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

As conferências estão previstas no art. 18 da Loas (BRASIL, 2011a), como meio de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes

para o aperfeiçoamento do sistema. Os arts. 116 e 117 da NOB/SUAS (BRASIL, 2012), estabelecem que as **conferências de assistência social** são instâncias que têm por atribuições a avaliação da política de assistência social e a definição de diretrizes para o aprimoramento do SUAS e, assim, visam consolidar e ampliar os direitos socioassistenciais. As conferências são realizadas no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e, em geral, ocorrem ordinariamente a cada a cada quatro anos, mas podem ser convocadas extraordinariamente a cada dois anos, conforme deliberação da maioria dos membros dos respectivos conselhos. A convocação da conferência é feita pelos conselhos de assistência social.

Os formatos das conferências podem variar, mas, de modo geral, há uma convocação nacional que desencadeia as conferências nos demais níveis de governo. Inicialmente são realizadas as conferências municipais, em que podem participar os sujeitos envolvidos na política de assistência social (usuários, representantes de usuários ou de organizações de usuários, entidades e organizações de assistência social e trabalhadores do setor) e pessoas interessadas nas questões relativas a essa política.

Em alguns municípios, essas conferências são precedidas de conferências locais ou pré-conferências, mas é na municipal que são eleitas as pessoas delegadas para as conferências estaduais, assegurando-se o critério de paridade entre representantes governamentais e da sociedade civil. Nas conferências estaduais são eleitos os representantes, delegados(as), para as conferências nacionais.

Todos os cidadãos e cidadãs que participam das conferências têm direito a voz, mas o direito a voto é exercido pelos(as) delegados(as) eleitos(as) em cada instância, de acordo com o número de vagas existentes e critérios de representação. Ao final da conferência são deliberadas diretrizes para o período que se seguirá, que devem ser encaminhadas ao conselho que as homologará e as transformará em resolução.

Os conselhos devem estar atentos a todo o ciclo de preparação e realização das conferências contribuindo para: mobilizar para as conferências, produzir e administrar o evento, encaminhar as deliberações, acompanhar como as deliberações resultantes se refletem nas ações do Executivo e do Legislativo, e, após esse processo, socializar informações da maneira mais ampla possível, sobre as deliberações realizadas. **Os Conselhos de Assistência Social são responsáveis pelo controle sobre a execução das deliberações feitas nas conferências, conforme o art. 113, NOB/SUAS (BRASIL, 2012).**

Tanto os conselhos como as conferências têm natureza deliberativa, ou seja, suas decisões, ao serem transformadas em resoluções, são vinculantes, obrigando a todos os cidadãos e tornando-as reclamáveis judicialmente. Ainda que sejam formas diferentes de participação e de controle social, ambas são importantíssimas e têm possibilitado avanços significativos na política de assistência social desde que foram instituídas.

Há, ainda, os **fóruns**, que também são importantes espaços de participação e de controle social democrático. Os fóruns são organizados



REFLITA

Como estão os fóruns de participação popular em seu município? Como os fóruns e o conselho dialogam?

de forma autônoma, ou seja, não integram a estrutura do Estado, diferentemente dos conselhos e das conferências. Eles possibilitam a participação ampla e democrática dos cidadãos e cidadãs, usuários e instituições da sociedade civil em discussões e encaminhamentos pertinentes à política pública, contribuindo para o debate informado, a formação de opiniões, a construção de proposições coletivas, a discussão das decisões tomadas nas instâncias de poder (governos, Legislativos, conselhos, conferências etc.). Possibilitam também a articulação de diferentes atores em torno de objetivos comuns, criando bases de sustentação e legitimidade à participação de seus representantes nas esferas oficiais de controle social. Na política de assistência social, destaca-se **“a importância dos fóruns de participação popular, específicos e, ou, de articulação da política em todos os níveis de governo, na consolidação da Política Nacional de Assistência Social”** (BRASIL, 2004, p. 47). Isso ocorre na medida em que exercem pressão social e incidência política, para além das **REPRESENTAÇÕES CONSELHISTAS**.



REPRESENTAÇÕES CONSELHISTAS

Refere-se à participação restrita de conselheiros eleitos nos conselhos de direitos e de políticas públicas.

Atenção: Os usuários das políticas públicas e a sociedade civil podem participar das plenárias dos conselhos na condição de ouvinte, sem necessariamente serem conselheiros. Assim, está assegurado o direito a voz, porém não o direito a voto, o que é atribuição restrita dos conselheiros.

O QUE VOCÊ CONHECE SOBRE A IDEIA DE REPRESENTAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE?



REPRESENTANTES

Pessoas que estão autorizadas a falar e agir em nome de outras. A autorização pode decorrer de processos eleitorais ou de outros tipos de escolha que seja considerada legítima por aqueles que serão representados.

Esses diferentes espaços de participação possibilitam que os **REPRESENTANTES** do governo e da sociedade discutam aspectos relevantes relacionados à realidade na qual estão inseridos, bem como planejem ações que possam gerar redução de riscos e vulnerabilidades sociais. Para isso, necessitam ter acesso às informações sobre os processos de gestão da política, inclusive quanto aos gastos públicos, bem como devem ser protagonistas no planejamento e na tomada de decisões. Além dessas atribuições na formulação da política, cabe aos conselhos e conferências a realização do controle social. Assim sendo, é importante compreender a ideia de controle social nas democracias e a relação que existe entre o seu exercício e a participação política.

A democracia é um regime de governo que tem o autogoverno como principal ideia-força, ou seja, numa democracia os cidadãos devem se autogovernar, participar do governo e das decisões que são tomadas e que afetarão diretamente suas vidas. Nas primeiras experiências democráticas, especialmente em Atenas, na Grécia antiga, a participação era direta, ou seja, todos aqueles que eram considerados cidadãos (homens

nascidos na cidade e com antepassados atenienses, proprietários e livres) reuniam-se em assembleias, para tomarem as principais decisões sobre as leis e a administração da cidade. Esses mesmos cidadãos eram escolhidos por sorteio para exercerem funções públicas, num sistema de rodízio, que fazia com que, pelo menos uma vez na vida, todo cidadão se ocupasse, durante um período de tempo, de administrar os bens públicos; nesse tempo, eles prestavam contas de seus atos (e omissões) nas assembleias, submetendo-se, com isso, ao controle dos demais cidadãos. No entanto, essas experiências de democracia direta não perduraram, assim como a democracia não foi o principal regime de governo nos séculos que se seguiram.

A experiência democrática só foi retomada na Modernidade, especialmente após as Revoluções Americana e Francesa, mas com outro tipo de organização da sociedade – estruturada a partir de relações econômicas capitalistas – e do Estado –, responsável pela manutenção da ordem social em grandes territórios, com grandes populações, sendo o exercício do poder político dividido. Este é um aspecto importante: para evitar que houvesse a tirania, ou seja, o exercício do poder em benefício apenas do governante, dividiram-se as funções do Estado – elaborar leis, executar o que as leis determinam e julgar e punir aqueles que não cumprem as leis – entre três diferentes instituições: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. A ideia é de que nenhuma delas poderia governar sozinha e deter todo o poder político, expressa na chamada Teoria da Divisão do Poder, assim como uma controlaria o poder da outra, não permitindo que uma se sobrepusesse às demais, o que conhecemos como a Teoria do Equilíbrio do Poder.

Ao longo dos últimos três séculos, as democracias foram sendo desenvolvidas tendo como base os governos representativos, ou seja, governos compostos por representantes e organizados conforme a divisão de poderes, contando, de alguma forma, com a participação dos cidadãos. Nas monarquias, como na Inglaterra, a participação dos cidadãos ocorria na eleição para o Poder Legislativo, em que os representantes elaboravam as leis e controlavam o Poder Executivo; nas repúblicas, como nos Estados Unidos, a participação dos cidadãos se dava na eleição dos representantes para o Poder Legislativo e dos governos que exerciam a administração dos bens públicos.

Assim, a democratização do exercício do poder político foi sendo feita de forma gradativa, ou seja, levaram-se alguns séculos para que a democracia adquirisse as características que assumira no século XX – um regime de governo em que os cidadãos (agora organizados em partidos políticos que disputam entre si a possibilidade de governar) podem assumir funções legislativas e executivas. Esses cidadãos – legisladores e governantes – passam a ser escolhidos por meio de eleições para representar os demais no processo de elaborar leis e controlar o Poder Executivo, ou para fazerem a gestão dos bens e serviços públicos que foram coletivamente construídos.

Nos regimes democráticos representativos desenvolvidos no século XX, a participação política dos cidadãos foi sendo compreendida de

forma cada vez mais restrita, associada ao processo eleitoral e àquilo que o cerca – integrar partidos, fazer campanha, votar – e o controle do exercício do poder, pelos cidadãos, passou a ser associado com o processo eleitoral: quando satisfeitos com o representante ou o governante, poderiam reeleger-lo; quando insatisfeitos, bastaria não o reeleger.

No entanto, ainda que essa tenha sido a forma como se institucionalizou a participação dos cidadãos e o seu controle sobre os representantes e os governantes, a sociedade manteve-se viva e atuante. A democratização do poder político, do Estado e mesmo das relações sociais foram pautas de inúmeras manifestações e movimentos sociais que ocorreram durante todos esses anos. Surgiram lutas sociais que visavam a ampliar a participação política para todos os segmentos da sociedade, garantir condições mínimas de vida e de proteção para os trabalhadores, alterar a posição das mulheres e dos negros na sociedade, proteger os recursos naturais, assegurar que o Estado se responsabilizasse pelas consequências sociais oriundas da forma de organização capitalista da economia por ele apoiada, entre tantas outras questões. Essas lutas geraram novas formas de organização da sociedade – associações, organizações, movimentos etc. – e um desejo genuíno de renovar a forma de participação política que predominava.

No caso específico do Brasil, a intensificação da organização da sociedade ocorreu durante o final da ditadura militar (que durou de 1964 a 1985), gerando uma demanda generalizada por ampliação do direito à participação nas decisões políticas e no controle das ações dos governantes, bem como demandas por assegurar direitos que os cidadãos brasileiros ainda não tinham. Esses dois conjuntos de demandas repercutiram na Assembleia Constituinte, que incorporou várias delas na nova Carta Constitucional, como direitos dos cidadãos e dever do Estado brasileiro. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabeleceu que os cidadãos brasileiros podem participar do exercício do poder de forma direta ou por meio dos seus representantes (parágrafo único do art. 1º). Além disso, a CF/88 assegurou, em alguns artigos, a possibilidade de que os cidadãos também exerçam o controle sobre as ações do governo – o que é chamado de controle social –, como é o caso da assistência social.

Nesta unidade, tivemos a oportunidade de compreender e refletir sobre a participação na Política de Assistência Social, a partir dos conselhos e conferências como espaços de participação institucionalizada e de controle social, bem como dos fóruns e outras diferentes possibilidades para que a sociedade possa exercer seu direito de participar da formulação da política e de controlar as ações em todos os níveis. Ao longo da trajetória da política de assistência social, observa-se uma ampliação da importância e das responsabilidades dos conselhos e das conferências. No entanto, por mais que tenham ocorrido avanços, ainda é possível observar “um conjunto variado de dificuldades no funcionamento e cumprimento das responsabilidades institucionais dos conselhos” (JACCOUD, 2013, p. 81). Sabemos que a efetivação dos direitos sociais demanda investimento público e controle social, realizado por meio de diferentes espaços

democráticos e participativos. É importante compreender, ainda, que “é justamente pela via do direito social que a proteção social se torna mais efetiva, reduzindo vulnerabilidades e incertezas, igualando oportunidades e enfrentando as desigualdades” (JACCOUD, 2013, p. 69).

DIREITO SOCIAL

A categoria direito social constituiu-se em construção histórica da luta dos trabalhadores por verem reconhecidos o direito de ser protegidos das mazelas impostas pela sociedade capitalista. Historicamente, são considerados direitos de segunda geração e dirigem-se ao coletivo da sociedade e exigem do Estado uma presença ativa na prestação de serviços para sua realização. No Brasil, os primeiros direitos sociais estão vinculados ao governo Vargas (1930) e sua definição como “benesse” do estado tem imposto muitos obstáculos a sua concretização.

É categoria essencial na definição da Assistência Social como política pública. Caudatária de um processo histórico clientelista, meritocrático, a Assistência Social deverá ser o campo privilegiado da reverberação do direito social. Implica em reconhecer a necessidade do Estado proteger a população na perspectiva de garantir o acesso as políticas públicas na condição de cidadão. Para isso, o conhecimento das condições de vida da população brasileira é fundamental para o desenho da proteção e para a materialização do direito social. A categoria deve ser definida como direito a proteção social, desmercadorizável, reconhecendo a população como sujeito histórico coletivo, cujas condições adversas de vida são o motor da prestação de serviços. Portanto, direito social não rima com seletividade, nem com contraprestação de serviços. Ao trabalhar a Assistência Social como direito social a trajetória a ser percorrida pelo SUAS é a de construir espaços efetivos de prestação de serviços qualificados para atender as necessidades sociais da população. E para isso construir espaços de disputa na sociedade, constrangendo os ditames do neoliberalismo, que impõe mérito ao direito social, descaracterizando-o ou ao estado mínimo, que retoma as pessoas ou suas famílias a tarefa da proteção social.



CONSELHEIRO(A), você faz parte da construção desta história!

Participe ativamente dos espaços de controle social da política de assistência social no seu município e Estado.



O SISTEMA DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A Unidade apresenta a relação entre os regimes democráticos e a existência de instituições de controle sobre os governantes e suas ações. Também descreve as funções e atribuições dos órgãos de controle interno e externo da administração pública previstos na Constituição Federal (Controladoria Geral da União - CGU, Tribunais de Contas da União - TCU e dos Estados - TCE, e Ministério Público - MP) e sua relação com o controle social da política de assistência social, exercido pela sociedade por meio dos conselhos e das conferências.

O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para a compreensão do papel do controle social na Política de Assistência Social é preciso fazer referência ao controle público que deve ser exercido sobre a administração pública brasileira. A Constituição Federal de 1988 assegurou a existência de órgãos de controle no interior do próprio Estado (como os Tribunais de Contas, as Controladorias, o Ministério Público e o Poder Judiciário), bem como novas possibilidades de controle da sociedade sobre o Estado, diferentes daquelas que ocorrem nos processos eleitorais. Esses são os fundamentos para a criação dos conselhos de políticas e de outros espaços de participação e de controle social que foram surgindo no Brasil, especialmente relacionados a áreas de políticas públicas. Além dessas formas institucionalizadas de participação e de controle social, outras são possíveis e devem ser estimuladas para o acesso à informação e para a manifestação pública quanto aos atos de governantes e daqueles que são depositários de responsabilidades públicas, como as organizações da sociedade que prestam serviços ou entregam bens com recursos públicos: o uso das diferentes mídias, a criação de sites que evidenciam a utilização dos recursos, a denúncia pública, as petições públicas, entre tantas outras possibilidades.

Um primeiro tipo de controle, denominado de controle horizontal, é exercido por instituições do próprio Estado e ocorre em dois níveis: **controle interno**, que é exercido por órgãos do Poder Executivo, como as controladorias, e **controle externo**, que é exercido pelo Ministério Público e pelo Poder Legislativo. O quadro a seguir apresenta as características de cada um deles.

CONTROLE INTERNO	CONTROLE EXTERNO
<ul style="list-style-type: none"> • É realizado por setores que estão dentro da própria estrutura do Poder Executivo, órgãos de natureza administrativa que não possuem o mesmo grau de autonomia do controle externo. • Desempenha um papel importante na análise e na certificação das contas do Poder Executivo, porém sem realizar julgamento. • Os resultados do exercício do controle interno devem orientar decisões dos gestores e podem gerar punições administrativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • É realizado por um agente externo ao Poder Executivo. • Desempenha função intrinsecamente ligada ao Estado de Direito, aos instrumentos modernos de planejamento e à execução dos recursos públicos. Avalia as prestações de contas dos órgãos públicos e a lisura no exercício da função pública. • Os resultados do exercício do controle externo podem gerar punições judiciais.

Fonte: Brasil, 2013c, p. 93.

O controle público sobre a administração também pode ser exercido de forma vertical, ou seja, a sociedade controlando as ações do Estado, como no caso das eleições (controle vertical eleitoral) e do que chamamos de controle social. O controle social, portanto, é uma forma de controle público que a sociedade exerce sobre seus governantes, podendo ser por meio da opinião pública manifestada em ações de mobilização, nos fóruns ou espaços institucionalizados nos quais se avalia a atuação governamental numa dada área de política pública, por exemplo, como é o caso dos conselhos.

O controle social não gera punições administrativas ou judiciais, mas, ao identificar inconsistências ou irregularidades, pode produzir punições simbólicas, que constroem aqueles que as produziram. Além disso, pode acionar as instituições de controle interno e externo, que têm as atribuições investigativas e de punição, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público. Na figura que segue, pode-se verificar a rede de controle público e a localização de cada instituição conforme o tipo de controle exercido.

CONTROLE SOCIAL	CONTROLE EXTERNO	CONTROLE INTERNO
Conselhos	Poder Legislativo e Tribunais de Contas	Controladorias
Conferências	Tribunal de Justiça e Ministério Público	Órgãos de controle interno

Adaptado de Caderno de Orientações para Conselhos de Área de Assistência Social (TCU, 2013)