

# AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA IMPLEMENTAÇÃO DA PNAS NA PERSPECTIVA DO SUAS

## THE RELATIONS BETWEEN THE STATE AND CIVIL SOCIETY IN THE IMPLEMENTATION OF PNAS FROM THE PERSPECTIVE OF SUAS

Robson Silva <sup>1</sup>

### Resumo

Este trabalho procura, por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, compreender as relações entre Estado e sociedade civil no processo de implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Os principais resultados demonstram as contradições e tensões entre o público e o privado envolvendo, principalmente, as entidades de assistência social e aos espaços de participação e controle social democrático, como os conselhos dessa área social.

**Palavras-chave:** Estado; sociedade civil; Política Nacional de Assistência Social; SUAS.

### Abstract

This work seeks, through bibliographical and documentary research, to understand the relationship between the State and civil society in the process of implementing the National Social Assistance Policy (PNAS) and the Unified Social Assistance System (SUAS). The main results demonstrate the contradictions and tensions between the public and the private, involving, mainly, social assistance entities and spaces for democratic social participation and control, such as councils in this social area.

---

<sup>1</sup> Graduação em Serviço Social (2005) e mestrado em Política Social (2007), ambos pela Escola de Serviço Social (ESS) da Universidade Federal Fluminense (UFF). É especialista em Serviço Social, Direitos Sociais e Competências Profissionais (2010) pela Universidade de Brasília (UNB). Doutor em Serviço Social pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor Adjunto da ESS da UFF de Niterói, onde participa como pesquisador do Grupo de Pesquisa sobre Política Social e Desenvolvimento (GPODE). Tem experiência profissional em ensino na área de Fundamentos de Serviço Social e em pesquisa e extensão relacionadas às políticas sociais e aos espaços sócio-ocupacionais de atuação dos assistentes sociais. Sua produção acadêmica concentra-se nas áreas: avaliação e gestão de políticas sociais; seguridade social e política de assistência social; e Serviço Social. E-mail: robson.essuff@gmail.com.

# AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA IMPLEMENTAÇÃO DA PNAS NA PERSPECTIVA DO SUAS

**Keywords:** State; civil society; National Social Assistance Policy; SUAS.

## Introdução

Este artigo é parte das reflexões da tese de doutorado em Serviço Social construída pelo autor e procura compreender as relações entre Estado e sociedade civil<sup>2</sup> no processo de implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, que apresenta o conceito e a base de organização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

É sabido que a assistência social se tornou ao menos formalmente uma política pública ao ser incorporada na Constituição Federal de 1988 como um direito social. Desde o momento que adquiriu o *status* de política pública de seguridade social, o seu marco jurídico-normativo estabelece que a sua gestão deva ser orientada pela diretriz da descentralização político-administrativa, que concebe a participação da sociedade como um elemento central.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) aprovada em dezembro de 1993, ou seja, cinco anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, também estabelece a reorganização da assistência como direito social por meio de um sistema descentralizado e participativo. Este sistema rege suas ações com base em dois eixos que se articulam: o primeiro compreende as relações entre o governo nacional e os governos subnacionais; e o segundo, as relações entre Estado e sociedade civil. No primeiro eixo pode-se constatar, como Boschetti (2003 e 2006), que há uma hierarquia no campo das relações intergovernamentais, haja vista que se atribuiu ao órgão da administração do governo federal a função de coordenar, normatizar e articular a política no âmbito nacional; aos estados uma atuação complementar, pautada, sobretudo, nas particularidades ou nas deficiências regionais e locais; e aos municípios uma

---

<sup>2</sup> Aqui cabe mencionar que o presente trabalho se orienta pela concepção de Estado e sociedade civil desenvolvida pela tradição marxista. De acordo com Marx (2011), o Estado nasce das relações de produção, tendo em vista que a estrutura econômica determina a criação de uma superestrutura jurídica e política, na qual se encontra o Estado. Gramsci, sendo fiel à perspectiva teórico-metodológica de Marx, conseguiu captar “novas” determinações do Estado. Assim, constatou o surgimento da sociedade civil decorrente da “socialização da política”, ou seja, da organização e mobilização dos trabalhadores e dos capitalistas, que são formas de consciência social determinadas pelas relações de produção. Neste sentido, o Estado, para Gramsci, além de manter a função de coerção identificada por Marx e Engels no capitalismo concorrencial, incorpora também a função de consenso, que não descarta o conflito, tendo em vista que é resultado do antagonismo entre classes sociais. Em outras palavras, o Estado, para esse marxista italiano, corresponde à soma da sociedade política, isto é, do Estado restrito para Marx, responsável pela função de coerção, mais a sociedade civil: uma esfera marcada pela disputa da hegemonia e responsável pela função de consenso; portanto, corresponde a um Estado ampliado (COUTINHO, 2008).

## **AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA IMPLEMENTAÇÃO DA PNAS NA PERSPECTIVA DO SUAS**

participação de maior peso, que é a de efetuar pagamentos de auxílios e executar ações, projetos e serviços assistenciais.

Articulado a esse eixo que compreende as relações entre os três níveis governamentais, as ações do sistema descentralizado e participativo da política de assistência social também envolvem um segundo eixo, que trata das relações entre Estado e sociedade civil. Nele existem duas dimensões: a primeira diz respeito à primazia do Estado e à participação das entidades de assistência social, que devem prestar suas ações na perspectiva dos direitos. A tarefa neste sentido é desafiadora, pois, tradicionalmente, a assistência tem sido praticada pelas instituições de caridade e de filantropia com o subsídio do Estado. A LOAS, apesar de qualificá-las como entidades de assistência social, sem fins lucrativos e integrá-las ao sistema da área, não qualifica (na época da sua aprovação) a participação de tais entidades na execução de ações assistenciais, apenas determina a necessidade de regulamentação quanto aos critérios de inscrição, ao funcionamento de tais instituições e à implementação dos projetos de enfrentamento da pobreza através das parcerias com as organizações da sociedade civil. O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) chegou a deliberar e a aprovar normatizações com essa finalidade, mas as fragilidades técnico-administrativas dos conselhos e dos órgãos públicos limita a fiscalização, o que retarda a transformação de ordem político-institucional exigida às entidades de assistência social.

A segunda dimensão deste eixo, que envolve as relações entre Estado e sociedade civil, abrange a participação social na elaboração e controle das ações de assistência social, tanto governamentais quanto não-governamentais. Portanto, tem estreita relação com os conselhos, que em tese devem ser compreendidos como espaços de deliberação, constituídos por representantes do governo e da sociedade civil eleitos em fórum próprio, vinculadas a órgãos das administrações públicas. A institucionalização desses conselhos apontou para a possibilidade de confrontar e alterar a lógica centralizadora, antidemocrática e privatista que impregnou durante décadas o antigo Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS). Segundo Boschetti, as entidades de assistência envolvidas nesta política exercem uma “colaboração vigiada” (entre o poder público e as associações da sociedade civil), uma vez que o reconhecimento da assistência como direito social não significou a sua laicização ou estatização (2006, p. 278). A LOAS transferiu essa função de “vigiar” principalmente aos conselhos, cujas vagas são ocupadas principalmente por representantes do governo e das entidades, assim reduziu o controle social em um autocontrole.

## **AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA IMPLEMENTAÇÃO DA PNAS NA PERSPECTIVA DO SUAS**

A PNAS (2004) também inclui as diretrizes da descentralização e da participação da população; e incorpora a centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos, que não é nenhuma novidade, haja vista que esta diretriz correspondia a um dos princípios da PNAS (1999) construída no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Pode-se assim perceber que esta atual política brasileira de assistência social elegeu a matricialidade sociofamiliar, a descentralização, as “novas” bases para a relação entre Estado e sociedade civil, o controle social e a participação popular, como alguns dos eixos estruturantes do SUAS.

Este artigo, a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental desenvolvida nos marcos do curso de doutorado em Serviço Social da UFRJ, procura assim compreender as relações entre Estado e sociedade civil no processo de implementação da PNAS (2004) e do SUAS, mas se atendo principalmente as entidades de assistência social e aos espaços de participação e controle social democrático, como os conselhos dessa área social.

### **Análise da implementação da PNAS/SUAS a partir das relações entre Estado e sociedade civil**

Após aprovação da PNAS (2004), que trouxe, como mencionado, a concepção e as bases de organização do SUAS, coube a Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011, estabelecer a organização da gestão das ações de assistência social sob a forma deste sistema descentralizado e participativo. Esta “Lei do SUAS”, respeitando as deliberações do CNAS, define as entidades e organizações de assistência social como aquelas sem fins lucrativos, que prestam serviços, projetos, programas e benefícios de forma continuada, planejada e permanente, e que se inserem ao menos em uma das seguintes frentes de atuação: de atendimento às famílias e indivíduos em situação de “vulnerabilidade” e “risco” “pessoal” e social<sup>3</sup>, conforme as atividades previstas aos níveis de proteção social básica e especial; de assessoramento aos movimentos sociais, às organizações dos usuários e à formação e capacitação de lideranças, voltados ao público da assistência social; e de defesa e garantia de direitos, construção de novos direitos, promoção da

---

<sup>3</sup> Essas noções de “vulnerabilidade” e “risco” vêm orientando práticas que acabam responsabilizando os usuários e não as instituições públicas pela proteção social. Tais noções são coerentes com as propostas neoliberais para as políticas sociais defendidas pelos organismos multilaterais, na medida em que a responsabilidade social é retirada do Estado e é transferida aos usuários e suas famílias. Além disso, segundo Mota, Maranhão e Sitcovsky (2008, p.191), apresentam uma relativa fragilidade na delimitação dos usuários e dos serviços assistenciais. Isso porque a amplitude do público alvo do SUAS “envolve um leque de situações tão diversas que pode, inclusive, comprometer o processo de normatização e padronização dos serviços sociais prestados”.

## AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA IMPLEMENTAÇÃO DA PNAS NA PERSPECTIVA DO SUAS

cidadania, enfrentamento da desigualdade social e articulação com órgãos públicos defensores de direitos, dirigidos prioritariamente ao público dessa política social.

Em 2006, o IBGE identificou 16.089 entidades de assistência social, a maioria prestava atendimento, por meio de atividades recreativas, lúdicas e culturais, serviços voltados a famílias e ações socioeducativas; cerca de 51,8% estava na região sudeste e 22,6% na região sul do país; 11.676 possuíam inscrições nos conselhos municipais de assistência social e atuavam, portanto, no âmbito local. Do universo de 8.964 (55,7%) das entidades que recebiam recursos financeiros de alguma das três esferas governamentais, 7.613 (84,9%) eram financiadas pelos municípios. A supervisão pelos conselhos ocorreu mais de uma vez ao ano em 50,3% delas, 13,9% no ato da renovação da inscrição e gravemente 35,8% nunca passaram por nenhuma supervisão (IBGE, 2007). Nota-se, dessa maneira, que a delegação promovida pelo governo federal acompanha o processo de refilantropização da política de assistência social no âmbito local, pois, além dos municípios serem os maiores financiadores das entidades assistenciais privadas, ainda são frágeis quando não ausentes os mecanismos de fiscalização.

Historicamente, as entidades privadas de assistência social têm sido classificadas como as maiores prestadoras de serviços nessa área social. Desde os anos 1930, o Estado vem subsidiando tais entidades, cujas ações assistencialistas muito mais serviram para reforçar as práticas de favor, alimentar o sistema clientelista e privatizar o público. A primazia do Estado prevista pela LOAS não significa e também não tem resultado numa laicização e estatização dessa política social. Como aponta Pereira (2018),

Há predomínio de equipamentos e serviços realizados a partir da relação de convênio. Essa formatação ocasiona, muitas vezes, a intermitência dos serviços, conforme os limites jurídicos e institucionais de estabelecimento dessa modalidade de prestação de serviço. É possível identificar o quanto é recorrente a justificativa de um determinado padrão de relação entre “público” e “privado”, a partir de relações jurídicas de convênio entre organizações sem fins lucrativos e prefeituras municipais, com base no discurso de assegurar serviços e acesso a bens e equipamentos públicos (estatais e não-estatais) situados de forma desigual no território (PEREIRA, 2018, p.450-451).

A maioria das instituições de assistência social ainda hoje é de natureza privada. Mesmo com a aprovação da PNAS (2004), da NOB/SUAS (2005), das resoluções do CNAS, que tratam das tipificações dos serviços socioassistenciais, das ações de assessoramento e defesa e garantia de direitos, e da própria “Lei do SUAS”, muitas dessas instituições não promoveram, por condições econômicas e/ou ideopolíticas, reformas pautadas na perspectiva da assistência social como direito. Por outro lado, o controle social democrático e o sistema nacional de

## AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA IMPLEMENTAÇÃO DA PNAS NA PERSPECTIVA DO SUAS

avaliação e monitoramento direcionados também a essas entidades são muito incipientes, como também os mecanismos governamentais direcionados a articulação delas em rede. A esse respeito, Pereira (2018) constatou

a partir da pesquisa, [que] essa forma de como o Estado brasileiro busca assegurar a universalização da Assistência Social como política pública no território –a partir desta natureza de relação, na qual a prestação de um serviço público ocorre através de organizações privadas com limites no foco de ação. Além disso (e não é pouco), muitas dessas organizações possuem caráter não laico e situam-se no rol das entidades filantrópicas. Durante a pesquisa junto aos órgãos responsáveis pela gestão e controle social da rede, tais como as secretarias do Conselho Municipal de Assistência Social nas cidades, era comum não ter acesso a documentos ou cadastros que demonstrassem uma estrutura institucional clara sobre quais entidades integravam a rede, a partir de qual oferta de serviços e com quais critérios de monitoramento dos alcances quantitativos e qualitativos de suas ações. Parece haver a constituição sistêmica de uma política pública, claramente não objetiva, por esse meio, à ruptura com padrões econômicos e culturais marcados por práticas patrimonialistas, clientelistas e referendadas na racionalidade da *benesse* (PEREIRA, 2018, p. 451, grifos do original).

Assim, pode-se perceber que tais entidades exercem uma ampla autonomia e não constituem em uma rede socioassistencial articulada e compromissada com a política pública de assistência social. Por se desenvolverem a margem do SUAS, identifica-se que o Estado tem pouco atuado como coordenador do processo de articulação e integração deste Sistema e por isso não tem sido capaz de fazer com que essas entidades transitassem do campo da ajuda para o do direito socioassistencial. A própria lógica de transferir recursos a essas entidades, sem que ocorra aquela chamada “colaboração vigiada”, demonstra que o “modelo” de gestão do SUAS nega, mas ao mesmo tempo convive com um padrão tradicional de assistência social, que se reedita com o processo de refilantropização dessa política social. Aqui cabe dizer que a contrarreforma do Estado vem contribuindo para esse processo de refilantropização, que nega a dimensão pública e estatal da assistência social como política garantidora de direitos socioassistenciais. Nessa mesma direção, Pereira (2018) aponta que:

[..]as relações entre Estados e organizações da sociedade civil apresentam algumas novidades se comparadas ao começo do século XX. Mas, no modelo proposto a partir da contrarreforma do Estado, o projeto hegemônico de relação entre Estado e sociedade civil contribui para fragilizar possibilidades, em primeiro lugar, de afirmação da Assistência Social em sua dimensão pública e estatal da política (PEREIRA, 2018, p. 451).

O Estado, em particular, o governo federal, transfere as responsabilidades sociais para determinadas organizações da sociedade civil e vem concentrando recursos financeiros para a implementação de programas de transferência direta de renda mínima (focalizados e seletivos),

## AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA IMPLEMENTAÇÃO DA PNAS NA PERSPECTIVA DO SUAS

que atenuam as chamadas falhas de mercado, em detrimento dos investimentos voltados aos serviços de assistência social. A disparidade no tocante ao investimento nessa área social também pode ser observada quando se compara o montante de recursos repassados às Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAs)<sup>4</sup> com aqueles direcionados a execução desses serviços socioassistenciais. De acordo com os dados mais recentes do IPEA,

em 2005, cerca de R\$ 5 bilhões foram transferidos a entidades de assistência, educação e saúde, na forma de financiamento indireto para o desenvolvimento das atividades beneficentes de assistência social. Esses valores, vale destacar, representam cinco vezes mais do que os recursos disponibilizados pelo Fundo Nacional de Assistência Social para execução de serviços (2007, p. 72).

A consequência desse padrão de financiamento na área da assistência social, que segue os ditames da política econômica liberal-ortodoxa, parece se expressar nos centros de referência de assistência social. Embora os dados do MDS evidenciem que em 2009 cerca de 4.327 municípios possuíam CRASs e 1.230 tinham CREASs, estes têm sido implementados como instrumentos mínimos de “proteção social”, pois o número de equipamentos e os recursos investidos estão aquém das necessidades de muitos municípios; as condições e as relações de trabalho são bastante precárias; o quadro de profissionais é muito reduzido; os constrangimentos clientelistas e as abordagens pragmáticas/positivistas ainda se fazem muito presente; e a participação dos usuários, além de ser reduzida, tem se limitado aos grupos de convivência, às atividades recreativas, ao cadastramento referente aos programas nacionais, e às oficinas socioeducativas e de geração de trabalho e renda, que quase sempre são realizadas em parceria com determinadas organizações da sociedade civil. Portanto, essas unidades públicas do SUAS vêm encontrando limites conjunturais e estruturais para materializarem os direitos socioassistenciais, como também para atuarem como espaços de democratização e exercício do controle social democrático.

---

<sup>4</sup> A Lei nº 12.101, de 30 de novembro de 2009 e o Decreto nº 7.237, de 20 de julho de 2010 estabeleceram que a função de conceder e renovar os Certificados de Entidades Beneficentes de Assistência Social, para fins de isenção e contribuições sociais, das entidades de assistência social, de saúde e educação fosse transferida do CNAS para os seus respectivos ministérios, isto é, para o MDS, MS e MEC. Porém, ainda constituem como requisitos para a certificação de uma entidade de assistência social pelo MDS a inscrição no conselho municipal, a integração no cadastro nacional de entidades e organizações de assistência social e a comprovação do vínculo da entidade à rede socioassistencial privada no âmbito do SUAS. Esta alteração no processo de regulamentação pode favorecer o controle social, haja vista que diminui os procedimentos cartoriais no CNAS. No entanto, tal legislação não deixa de ser um instrumento que promove a transferência de responsabilidades sociais para o chamado “terceiro setor”.

## **AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA IMPLEMENTAÇÃO DA PNAS NA PERSPECTIVA DO SUAS**

As relações sociais que se materializam e reproduzem nos territórios, no quais essas unidades públicas do SUAS estão situadas, imprimem particularidades a essas localidades, que impedem os profissionais de conhecerem a realidade social e os próprios usuários de terem acesso aos serviços e de participarem dos espaços de democratização e exercício do controle social. Em muitas localidades do país, o mandonismo exercido hoje pelos empresários e/ou políticos donos de latifúndios e o poder do tráfico de drogas nas comunidades das grandes cidades demonstram que a implantação dos CRASs e CREASs por si só não garante uma real descentralização, que pressupõe a participação da população na formulação e no controle do processo de implementação da política de assistência social em todo o país.

Em quase todas as esferas governamentais pode-se constatar a existência de conselhos e a regularidade na realização de conferências, que são instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo da política de assistência social. Entretanto, a criação desses espaços importantes para controlar e avaliar esta política social é insuficiente para assegurar a descentralização política, que depende muito mais da ampliação da participação social, da representação dos interesses como públicos, da igualdade de condições nos processos de discussões e decisões, do caráter deliberativo e da relação com o Poder Executivo e Legislativo, quanto à legitimidade de tais espaços e à aprovação e cumprimento das medidas por eles deliberadas.

A expansão dos espaços de participação no âmbito nacional tem se configurado como uma das estratégias do governo, que busca controlar politicamente parte dos movimentos sociais e sindical por meio da cooptação. A grande maioria dos conselhos construídos ou reativados vem assumindo o caráter consultivo e passaram a ser chamados pelo governo de espaços de interlocução. A ideia por trás disso é de que a participação com vistas à decisão se restrinja ao sistema eleitoral, pois nesses outros espaços apenas os políticos e os gestores governamentais detêm o saber e o poder para decidir (sobre essa questão, ver concepção de controle social na administração pública gerencialista). Assim, a participação resume-se a uma formalidade burocrática, tendo em vista que as decisões tomadas “pelo alto” não resultaram em nenhuma transformação social. Não por acaso, o ex-chefe do MDS, Patrus Ananias de Sousa, propõe em 2007 que os conselhos deliberativos como o CNAS assumissem o caráter consultivo.

Penso que devemos defender os conselhos e seus respectivos espaços de discussão como importantes agentes de interlocução do Estado com a sociedade, com entidades representativas, setorial e/ou regionalmente, que devem ser ouvidos na formulação de políticas públicas [...] Todos os conselhos têm experiências esplêndidas e representativas de mobilização popular em torno de temas relevantes, como segurança



## AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA IMPLEMENTAÇÃO DA PNAS NA PERSPECTIVA DO SUAS

alimentar e nutricional, acesso à água, assistência social, questão étnica e de gênero. Em que pese toda força mobilizadora, eles não podem ter caráter deliberativo e devem se constituir como um fórum que deve ser, como vem sendo, considerado pelo governo (SOUSA, 2011, p. 01).

Neste sentido, constata-se que o CNAS foi visto pelo gestor federal como um espaço de interlocução e de deliberação. Este conselho, assim como as conferências nacionais de assistência social, passou a contar com o protagonismo da participação governamental, que na “Era FHC” era exercido pelos representantes da sociedade civil. Entretanto, o quadro de representação não sofreu alterações substantivas, ocorreu, como chamou Pinheiro (2008), muito mais uma “dança das cadeiras”. Embora importantes campanhas e mobilizações tenham sido realizadas para promover a participação dos usuários nesses espaços, ainda hoje essa participação é muito incipiente. Esses sujeitos estão sendo sub-representados, quase sempre, pelas entidades de assistência social e organizações dos trabalhadores da área. As entidades de assistência social que possuem o CEBAS não têm ultrapassado no CNAS uma participação corporativista, que tradicionalmente se articula de maneira estreita à participação assistencialista, dado aos interesses de fundo econômico que as unem. Além disso, práticas de corrupção que envolvem também alguns dos representantes da sociedade civil, como também do governo, ainda têm sido constatadas nos conselhos dessa área social<sup>5</sup>.

No entanto, a sociedade civil não é uma esfera harmônica e homogênea. Sendo assim, pode-se identificar no CNAS e nas conferências nacionais de assistência social a participação de sujeitos, representantes de movimentos sociais, de organizações não-governamentais, de categorias profissionais e de sindicatos, como também de representantes governamentais, que lutam pela construção de um sistema descentralizado e participativo garantidor de direitos nessa área social. Especificamente, nota-se que são nesses espaços de confronto de interesses e de negociações que os distintos projetos de assistência social que concebem a (des)centralização, não de maneira uniforme, ganham mais nitidez. Apesar da situação dos conselhos nos estados e municípios ser heterogênea, constata-se também que “o conflito de projetos, embora comum a todos os outros grupos envolvidos na implementação da Política, é mais visível, justamente no âmbito dos conselhos” (COUTO et. al, 2010, p. 132).

---

<sup>5</sup> De acordo com o Jornal O Globo, notícia publicada em 13 de março de 2008, “a Polícia Federal deu início [nesta referida data] à Operação Fariseu, que tem o objetivo de desmontar uma quadrilha que atua junto ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), ligado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O grupo estaria envolvido na concessão fraudulenta de Certificados de Entidade de Assistência Social (CEAS), que confere às entidades consideradas filantrópicas isenção de impostos, contribuições sociais e outros tributos. Pelo menos seis pessoas foram presas” (p. 01).

## **AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA IMPLEMENTAÇÃO DA PNAS NA PERSPECTIVA DO SUAS**

Nesses conselhos, as condições econômicas, político-administrativas e culturais dos estados e municípios vêm limitando a descentralização política. Embora a composição deles seja paritária, constatou-se que em termos qualitativo ela é desigual, pois muitos dos conselheiros da sociedade civil não têm conhecimento sobre a legislação que trata da política de assistência social. Essa disparidade acentua-se porque determinados representantes da sociedade civil são indicados pelo próprio governo e na presidência quase sempre permanece um representante governamental. A qualidade dos conselhos também acaba sendo prejudicada pela participação dos representantes em vários outros conselhos de políticas e de direitos sociais; e pela ausência da participação dos usuários, apesar de existirem experiências em alguns municípios, como a realização de pré-conferências para estimular a participação desses sujeitos. A falta de capacitação técnica e a precária estrutura são outros pontos frágeis desses espaços, que não anula a sua importância e o esforço dos sujeitos que lutam pela efetivação de um projeto de assistência social como direito, no qual a descentralização do poder é uma diretriz sem a qual não se concretiza uma gestão pública democrática e participativa nessa área social.

### **Considerações Finais**

Nota-se dessa maneira que a implementação da PNAS (2004) e do SUAS na perspectiva do direito social depende também de uma transformação da sociedade, que inclua uma verdadeira reforma do Estado. De acordo com Mézáros (2010), embora tal reforma possa propiciar vitórias importantes às classes trabalhadoras, ela não garante a vitória do trabalho contra o capital. Uma transformação realista da sociedade burguesa deve envolver também as forças organizadas do trabalho, que conscientemente neguem, em termos práticos, as determinações estruturais da reprodução material estabelecida.

Nessa direção, alerta esse autor que as alegações governamentais de “dar poder ao povo” (como se pode constatar em relatórios do Banco Mundial), num sistema de desigualdade estrutural incorrigível não devem ser levadas a sério. As mudanças que passam as economias e alterações que têm ocorrido no âmbito do Estado demonstram, na verdade, mais uma concentração do poder e um descrédito das massas quanto à participação em projetos coletivos de grande envergadura. Todavia, por “mais desencorajadoras que sejam suas formas institucionais dominantes e suas práticas de autopropetuação, não há opção fora da política [...], precisamente por essa razão a política é importante demais para ser deixada com os políticos” (MÉSZÁROS, 2010, p. 125).

## **AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA IMPLEMENTAÇÃO DA PNAS NA PERSPECTIVA DO SUAS**

No âmbito da PNAS/SUAS é urgente uma maior participação dos sujeitos progressistas, que estão comprometidos com a transformação do Estado e da sociedade. Sem desprezar o caráter contraditório das relações sociais, pôde-se notar com este trabalho que as relações entre Estado e sociedade civil no processo de implementação da PNAS (2004) e do SUAS têm um nítido caráter de classe, pois a primazia do Estado nessa política social não vem significando sua laicização e estatização. Pelo contrário, a maioria das instituições de assistência social ainda hoje é de natureza privada e possuem interesses corporativistas que estão atrelados a práticas assistencialistas e clientelistas. Logo, tais instituições não buscam implementar suas ações na perspectiva do direito à assistência social.

Somado a isso, identificou-se que o Estado vem destinando uma maior quantidade de recursos para essas entidades privadas do que para os próprios serviços sócio-assistenciais dos CRASs e CREASs. Em muitas localidades do país, percebeu-se que o mandonismo exercido hoje pelos empresários e/ou políticos donos de latifúndios e o poder do tráfico de drogas nas comunidades das grandes cidades do país impedem os usuários de acessarem os serviços desses equipamentos públicos de assistência social ou de participarem dos espaços de democratização e exercício do controle social democrático.

Apesar de ter identificado em quase todas as esferas de governo a existência de conselhos e a regularidade na realização das conferências de assistência social, notou-se que determinados representantes do governo e também da sociedade civil têm defendido a transformação dos conselhos deliberativos em espaços de interlocução. Além disso, embora não tenha ocorrido uma alteração significativa do quadro de representação no CNAS, sendo mais uma “dança das cadeiras”, contatou-se neste espaço deliberativo um protagonismo da participação dos representantes governamentais. Por outro lado, os usuários tanto no conselho nacional quanto nos estaduais e municipais continuam sendo sub-representados, quase sempre, pelas entidades de assistência social e/ou organizações dos trabalhadores da área. Em parte, isso ocorre pela falta de incentivo governamental, o perfil socioeconômico e cultural e a representação (moral, individual e/ou natural) que os usuários acabam absorvendo das classes dominantes.

Nestes conselhos de assistência social pôde-se notar que as condições econômicas, políticas, sociais e culturais dos estados e municípios vêm limitando a descentralização política, ou seja, a dimensão da descentralização que diz respeito à ampliação da participação da população e do poder político ao conjunto da sociedade organizada que representa os interesses

## AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA IMPLEMENTAÇÃO DA PNAS NA PERSPECTIVA DO SUAS

da maioria trabalhadora<sup>6</sup>. Portanto, cabe reafirmar que a construção e efetivação de uma política pública e de um sistema descentralizado e participativo de assistência social passa pela recuperação da “grande política”<sup>7</sup>, que envolve um processo contra hegemônico e que depende da necessidade e possibilidade das classes subalternas colocarem em prática o projeto de democratização e, assim, conquistarem o consenso, como forma de transformar o Estado e a ordem burguesa.

### Referências

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. Brasília: GESST: SER/UNB, 2003.

\_\_\_\_\_. **Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: Letras Livres/ UNB, 2006.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 08 de dezembro de 1993.

\_\_\_\_\_. **Política nacional de assistência social**. Brasília: MDS, 2004.

\_\_\_\_\_. A Lei nº 12.101, de 30 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nos 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 no 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 de novembro de 2009.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.237, de 20 de julho de 2010. Regulamenta a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social para obtenção da isenção das contribuições para a seguridade social, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 de julho de 2010.

\_\_\_\_\_. Lei de nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, 07 de setembro de 2011.

---

<sup>6</sup> De acordo com Pastorini (2002), além dessa dimensão política, a descentralização possui duas outras dimensões indissociáveis: a administrativa, que corresponde à transferência de funções e responsabilidades, acompanhada de uma maior autonomia, para os estados e municípios; a econômica, que está relacionado ao repasse de recursos e de poder de decisão sobre os assuntos financeiros aos níveis subnacionais.

<sup>7</sup> Segundo Gramsci, (2012, p. 21-22). “Grande política (alta política) – pequena política (política do dia a dia, política parlamentar, de corredor, de intrigas). A grande política compreende as questões ligadas à fundação de novos Estados, à luta pela destruição, pela defesa, pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais”.

## AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA IMPLEMENTAÇÃO DA PNAS NA PERSPECTIVA DO SUAS

COUTINHO, C. N. A dualidade de poderes: Estado e revolução no pensamento marxista. In: **Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios**. SP: Cortez, 2008.

COUTO, Berenice Rojas, YAZBEK, Maria Carmelita, SILVA e SILVA, Maria Ozanira e RAICHELIS, Raquel (orgs.). Resultados da pesquisa empírica sobre implantação e implementação do Suas nas regiões. In: **O sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere, volume 3**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

IBGE. **As entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos no Brasil 2006**. Rio de Janeiro: MPOG/IBGE, 2007.

IPEA. Assistência social e segurança alimentar. In: **Políticas sociais - acompanhamento e análise**, nº 14. Brasília: IPEA, 2007.

MARX, K. Prefácio de 1859. In: MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. SP: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

MDS. **Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS)**. Brasília, 2005.

MÉSZÁROS, István. **Atualidade histórica da ofensiva socialista: uma alternativa radical ao sistema parlamentar**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MOTA, Ana Elizabete; MARANHÃO, César Henrique e SITCOVSKY, Marcelo. As Tendências da Política de Assistência Social, o SUAS e a Formação Profissional. In: MOTA, A. E. (Org.). **O Mito da Assistência Social: Ensaio sobre Estado, Política e Sociedade**. São Paulo: Cortez, 2008.

PASTORINI, Alejandra. **O círculo “maldito” da pobreza no Brasil: a mistificação das “novas” políticas sociais**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

PEREIRA, Tatiana Dahmer. Rede socioassistencial e sociedade civil na PNAS –sobre fragmentações do “público” e do “privado” na vida social. In: **Textos & Contextos** (PORTO ALEGRE), v. 17, p. 446-457, 2018.

PINHEIRO, Marcia Maria Biondi. **O CNAS: entre o interesse público e o privado**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

SILVA, R. R. da. **(Des)centralização, contrarreforma do Estado e política de assistência social no Brasil**. RJ, 2014. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, RJ, 2014.

SOUSA, Patrus Ananias de. Ver as Árvores e Enxergar o Bosque. In: **Jornal Valor Econômico**, edição de 10 a 12 de agosto de 2007.

## **AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA IMPLEMENTAÇÃO DA PNAS NA PERSPECTIVA DO SUAS**

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho, 4 ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.

SAFFIOTI, Heleieth I.B. **A mulher na sociedade de classes**: mito e realidade. 3 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013.