



O PLANO DECENAL: PARTE DO PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Helôisa Helena Mesquita Maciel - PUC-Rio

Sindely Alchorne – PUC-Rio

RESUMO: O presente artigo se debruça acerca do Plano Decenal de Assistência Social, previsto na NOB/12 – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como um instrumento estratégico que deve nortear os planos de assistência social, bem como os pactos de aprimoramento deste Sistema. No presente estudo, o recorte recai sobre o controle social democrático. No I Plano Decenal de Assistência Social (2005-2015) o foco maior era a democratização do controle social. O II Plano Decenal de Assistência Social (2016-2026) reforça a garantia de representação de usuários, trabalhadores; paridade entre sociedade civil e governo e alternância no comando; regulação da eleição da sociedade civil; infraestrutura física, de gestão e informacional para os CAS (Conselhos de Assistência Social); articulação entre os Conselhos das diferentes esferas; sistema de comunicação entre Conselhos.

PALAVRAS-CHAVE: Assistência Social, Planos Decenais, Controle Social



INTRODUÇÃO:

É fato que nos últimos trinta anos a Assistência Social conquistou importantes avanços que começaram na luta de um conjunto de profissionais militantes na área para garantir que a mesma galgasse reconhecimento na Constituição Federal de 1988, com sua inscrição no campo de direitos sociais, com status de política pública.

Desde então, a mesma vem avançando em diversas normativas: LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social¹), PNAS (Política Nacional de Assistência Social) que, em 2004 estabelece os fundamentos do Sistema Único de Assistência Social, Norma Operacional Básica-NOB/SUAS² que, em 2005, estabelece a grande pactuação do sistema único para todo o país, estabelecendo competências para as três esferas de governo, organizando o SUAS (Sistema Único de Assistência Social) para todo território nacional.

Ao longo da última década, a convergência de esforços para a construção da arquitetura institucional do Sistema e para sua implantação resultou numa presença robusta da Assistência Social em todo o país. Trata-se de um período histórico que demarca uma inflexão na trajetória desta área no Brasil, durante o qual foram construídas as bases necessárias à consolidação da Assistência Social como política pública de direito. Estes resultados foram viabilizados graças à priorização da política na agenda do governo federal, aos compromissos firmados entre os entes federados e à institucionalização de espaços de diálogo que possibilitaram a negociação interfederativa, a participação e o controle social. (II Plano Municipal de Assistência Social, 2016)

Estamos diante de uma política em construção, que luta pelo rompimento com um modelo conservador que não reconhecia o cidadão de direitos e na direção da resistência também vem estabelecendo Decretos, Resoluções, Portarias, ou seja, diversas regulações que buscam reafirmar a assistência social no campo da Seguridade Social. Trata-se de um processo que, para se efetivar, pactuou estratégias de

¹ Em 1993, cinco anos após a promulgação da CF/1988, quando por meio dos artigos 203 e 204 a assistência social é introduzida no campo da Seguridade Social, juntamente com a Saúde e a Previdência Social a LOAS é sancionada, reafirmando o dever de Estado, direito do cidadão a proteção social por meio de sistema descentralizado e participativo. Em 2011, a Loas sofre alterações por meio da Lei 12.435/2011 na qual o sistema de proteção, no âmbito da Assistência Social, tem seu modelo de descentralização estabelecido por meio do SUAS - Sistema Único de Assistência Social.

² Em 2012, a NOB/SUAS sofre alterações depois de um amplo debate nacional e os princípios e diretrizes de descentralização da gestão e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios inerentes à Política de Assistência Social. Seu conteúdo orienta o desempenho dos diferentes atores do Sistema, definindo ainda o papel dos entes federados e as responsabilidades das instâncias de pactuação e deliberação do sistema.



acompanhamento sistemático. Uma delas, é a realização de Conferências de Assistência Social. Estas acontecem desde 1995, a saber:

Quadro 1- Conferências de Assistência Social

N	Ano	Tema
I	1995	"A Assistência Social como um direito do cidadão e dever do Estado".
II	1997	"O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social - Construindo a Inclusão - Universalizando Direitos".
III	2001	"Política de Assistência Social: Uma trajetória de Avanços e Desafios".
IV	2003	"Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos".
V	2005	"SUAS – PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social".
VI	2007	"Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social - SUAS".
VII	2009	"Participação e Controle Social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)".
VIII	2011	"Consolidar o SUAS e Valorizar seus Trabalhadores".
IX	2013	"A Gestão e o Financiamento na Efetivação do SUAS".
X	2015	"Consolidar o SUAS de vez rumo a 2026"
XI	2017 ³	"Garantia dos Direitos no Fortalecimento do SUAS"

Fonte: Elaboração própria, 2017

Inicialmente, destaca-se que no período 1993-2001 o Brasil vinha vivendo um processo de consolidação da gestão democrática, pós ditadura militar que assombrou o país por longos 20 anos, também foi o período em que a institucionalidade das políticas públicas começava a ganhar forma.

O período 2003-2015 o país entra numa nova fase da redemocratização, isto é, o modelo popular e democrático, tendo o presidente Luís Inácio Lula da Silva e a presidenta Dilma Rousseff como protagonistas do processo. Destacar esses períodos com seu contexto histórico é importante para entender o caminho percorrido pelas conferências com seus temas e desdobramentos. Ou seja, inicialmente, há uma definição de temas muito voltados para a gestão. Posteriormente, para a ampliação da participação.

Cabe destaque a IV conferência realizada em 2003 que introduz o conceito de médio e longo prazo para a consolidação da política tendo como tema "Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos",

³ Conferência Nacional prevista para dezembro de 2017 que vem ocorrendo nos municípios.



momento que deu base para a construção da Política Nacional de Assistência Social com seu atual desenho. Cabe destacar, também, a V Conferência, realizada em 2005, tendo como tema “SUAS – PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social”, destacando que em 2015, passados dez anos, a X Conferência traz o tema “Consolidar o SUAS de vez rumo a 2026”, portanto, reafirma posição quanto ao processo de consolidação de direitos dos cidadãos, por meio de uma política de Estado e não de governo que deve acumular passos, experiências e boas práticas, sem abrir mão de um processo de avaliação.

Como percebido no quadro acima, em 2005, a Conferência abordou o Plano Decenal – sua construção e estratégias em operacionalizá-lo. Após 10 anos, em 2015, o questionamento maior é como tem se desdobrado esse Plano na consolidação do SUAS? Quais os pontos que merecem desdobramentos, atenções e quais os avanços alcançados?

As Conferências Nacionais de 2009, 2011 e 2013, conforme destaque no quadro acima, pautaram temas de relevância e em plena articulação com o I Plano Decenal da Assistência Social, atentando para a implantação do SUAS.

O cenário atual em que as conferências estão se realizando convive com um momento político muito adverso, uma vez que se encontra como presidente da República um vice presidente que assumiu a direção do país a partir de um golpe, não conta com o apoio popular, não tem credibilidade junto a grande parte da sociedade e apresenta propostas no campo da seguridade social que são negadoras de direitos da classe trabalhadora, restritivas com relação ao acesso a saúde e, no campo da assistência social, descaracterizadora do Sistema Único e de seu sistema de serviços e benefícios.

Plano Decenal de Assistência Social

O Plano Decenal de Assistência Social potencialmente contribui para o fortalecimento do SUAS – Sistema Único de Assistência Social e para aumentar o alcance da Seguridade Social não contributiva através da concretização de atenções socioassistenciais.



Em sua estrutura apresenta como metas: garantia de proteção social não contributiva; vigilância social e defesa de direitos. Seu desenho envolve a integração de serviços e benefícios; investimento; gestão do trabalho; democratização.

Apresenta, ainda, como diretrizes: universalidade, matricialidade, territorialização, articulação intersetorial e internacional, controle social e participação popular. Além disso, utiliza como parâmetros processos de desenvolvimentos para a proteção social não contributiva, reduzindo riscos e vulnerabilidades sociais.

No I Plano Decenal de Assistência Social (2005-2015) o foco maior era a democratização do controle social, a articulação entre os Conselhos das diferentes esferas; sistema de comunicação entre Conselhos.

Em 2005, foi construída de forma participativa, a proposta de um decálogo de direitos socioassistenciais, que previa, dentre outras ações, o direito ao controle social e defesa dos direitos socioassistenciais.

Em reunião descentralizada e ampliada do CNAS, realizada em 2006, quando se chegou à síntese das metas qualitativas expressas pelos seguintes objetivos, dentre outros: alcançar o salto de qualidade necessário para consolidar o controle social na política e sua gestão.

A avaliação do Plano Decenal, teve garantido o processo de escuta nas conferências municipais e estaduais durante o ano de 2015. Cujas síntese está expressa na apresentação do documento relativo ao II Plano Decenal:

Ao longo da última década, a convergência de esforços para a construção da arquitetura institucional do Sistema e para sua implantação resultou numa presença robusta da Assistência Social em todo o país. Trata-se de um período histórico que demarca uma inflexão na trajetória desta área no Brasil, durante o qual foram construídas as bases necessárias à consolidação da Assistência Social como política pública de direito. Estes resultados foram viabilizados graças à priorização da política na agenda do governo federal, aos compromissos firmados entre os entes federados e à institucionalização de espaços de diálogo que possibilitaram a negociação interfederativa, a participação e o controle social. O planejamento de longo prazo constitui tarefa bastante desafiadora no campo das políticas públicas. No caso da Assistência Social, o Plano Decenal e a cultura do planejamento encontram respaldo na NOB/SUAS/2012.

Em 2015, a avaliação reconhece avanços, mas não deixa de enfatizar que muitos desafios permaneciam presentes. Assim, permanece no II Plano Decenal de Assistência Social (2016-2026): garantir representação dos usuários, trabalhadores e



entidades, paridade entre sociedade civil e governo e alternância no comando dos CAS; dar continuidade às reuniões descentralizadas e ampliadas, trimestrais e regionais; melhorar a infraestrutura física, de gestão e informacional para os CAS; revisar o Decreto nº 5.003/2004 que trata da Eleição dos representantes da sociedade civil; discutir a representação e representatividade de usuários e trabalhadores nos CAS; fortalecer o Controle e da Participação Social no SUAS (Pauta Permanente); fortalecer o monitoramento pelos Conselhos da rede socioassistencial; ampliar mecanismos de participação.

Nesse sentido, o Plano Decenal que é um dos instrumentos de aprimoramento do SUAS, entra na agenda, com o desafio de ser apropriado por conselheiros e gestores e pela população demandante desta política pública e pela sociedade em geral. Recuperando Kingdon (2006) trazemos à análise a formação de agenda⁴ que deve averiguar os mecanismos causais, relacionais e contextos que introduzem determinado tema na agenda de governo. Assim, é possível compreender a dinâmica da política e o papel que os atores políticos desempenham na formulação de determinada política pública. No caso da assistência social, trata-se de processo que tem histórico de resistência com relação ao modelo assistencialista e que ganhou atores e alianças significativas no período constituinte e pós-Constituição para garantir a LOAS (1993), revelando contingências políticas e ações de governo que, nem sempre, facilitaram o processo de definição da assistência social como política pública no campo da Seguridade Social. E que se vê ameaçada de restrições no governo atual que reduz recursos, tanto para benefícios como para serviços, além de construir programas que compromete o desenho do Sistema Único e a atribuição dos trabalhadores do SUAS, como é o caso do Programa Criança Feliz⁵.

É no âmbito do Estado que os cidadãos buscam o cumprimento dos direitos sociais. É na tensão de interesses, dentro do próprio governo e na sociedade que são

⁴ A teoria da formação de agenda preocupa-se em saber como o governo toma decisão sobre determinada política pública em um ambiente político plural e sob a influência e a pressão de grupos diversos. Kingdon (2006) diferencia três tipos de agenda: a não-governamental (ou sistêmica), a governamental e a de decisão. A agenda não-governamental contém os temas, assuntos e questões que são reconhecidos pelo público e atores, sem, no entanto, receber atenção do Poder Público. A governamental é o espaço onde os temas públicos considerados relevantes são tratados e recebem, em certa medida, atenção dos formuladores de políticas públicas. É na agenda de decisão que se efetiva a formulação e implementação de políticas públicas. Nas palavras de Kingdon (2006, p. 222): a agenda de decisão é a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estritamente associadas às autoridades.

⁵



constituídas as pautas e as agendas. Como constitutivos de um patamar de sociabilidade os direitos sociais têm, na sociedade contemporânea, importância relevante, porque ao tornarem-se públicos, expõem as complexas relações estabelecidas no interior da sociedade, revelando o tenso movimento para serem reconhecidos em lei, protegidos pelo Estado e vividos, cotidianamente.

Breves Considerações

Os planos revelam, nesse âmbito, elementos presentes no pacto constitucional que estabelece a proteção social expressa sob a forma de lei para garantir direitos. Mas, sabe-se que sua efetivação se dá pela via do compromisso com cuidados e serviços articulados, com participação de todos os envolvidos, com recursos e pessoal e, ainda, com compromissos dos gestores do sistema. Faleiros (2007) chama a atenção para o fato de a sociedade só se tornar menos injusta se houver efetividade do pacto na redução das desigualdades e das iniquidades, o que possibilita condições de vida digna, acesso à condição de cidadã, tornando-se, portanto, credora do Estado de Direito para viver e conviver com liberdade, igualdade, justiça e equidade democraticamente estabelecidas.

Como analisado, de 2005 aos dias atuais, um conjunto de regulações têm sido pactuadas e aprovadas e, a princípio, podem ser consideradas passos importantes para a consolidação do SUAS e dos Planos Decenais, com destaque à Resolução CIT nº 13, de 4 de Julho de 2013 que estabelece prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, para o quadriênio 2014-2017. O presente destaque se deve ao fato de a mesma estabelecer metas percentuais numa lógica próxima ao Plano Decenal.

No momento em que mais uma conferência de assistência social está para acontecer num contexto de tantas ameaças de perdas de direitos retomar ao Plano Decenal é relevante na tentativa de resistência. Não é um processo fácil a superação de uma cultura política do não-direito e sua substituição por passos normativos, administrativos culturais que tenham no planejamento, no financiamento, na participação democrática o processo de consolidação de direitos.



Retomando a apresentação do II Plano Decenal onde se afirma estar o mesmo ancorado

(...) na participação social e na construção coletiva [...]reflete os anseios da área de aprimoramento do SUAS e de fortalecimento da capacidade de resposta da política às necessidades sociais da sociedade brasileira. A Assistência Social acessível a todos (as) os (as) brasileiros (os), considerando as diversidades e especificidades de públicos e territórios, é o horizonte que se projeta para orientar a próxima década. ”

Fica, então, uma pergunta como alerta: em que medida a forma como a condução da política de Assistência Social está sendo realizada no momento poderá garantir condições para que as diretrizes - plena universalização do suas, tornando-o completamente acessível, com respeito à diversidade e à heterogeneidade dos indivíduos, famílias e territórios; - contínuo aperfeiçoamento institucional do suas, respeitando a diversidade e heterogeneidade dos indivíduos, das famílias e dos territórios; - plena integração dos dispositivos de segurança de renda na gestão do suas em âmbitos federal, estadual, do distrito federal e municipal; - plena gestão democrática e participativa e estruturação de política de comunicação em âmbito federal, estadual, do distrito federal e municipal e - a plena integralidade da proteção socioassistencial, seja, uma realidade?

Parece que a única forma de responder a essa pergunta é: será possível com a resistência dos diferentes atores que historicamente vieram trabalhando para que uma sociedade justa e igualitária seja alcançável pela população; será possível dizendo não as atitudes arbitrária que distanciam a população de seus direitos.

Referências Bibliográficas

ALCHORNE, Sindely. *Das Políticas Nacionais aos planos municipais: avanço da política pública de assistência social em metrópoles – estudo das cidades no Rio de Janeiro e de São Paulo*. 2012. Tese de Doutorado.

BRASIL, MDS. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, Secretaria de Assistência Social, 2004.

FALEIROS, V. P. Proteção social e assistência social. Disponível em: Acesso em 12/10/2007.



FREITAS, Leana Oliveira de. A Dificultosa Constituição de um campo de garantias cidadãs- Assistência Social e Direitos Socioassistenciais, 2009. Disponível em http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/12_seguridade/a-dificultosa-constituicao-de-um-campo-de-garantias-cidadas-assistencia-social-e-direitos-socioas.pdf

IPEA. *Conselhos Nacionais - Perfil e atuação dos conselheiros: Relatório de Pesquisa*. Brasília, 2013.

KINGDON, J. W. Formação da Agenda. IN. SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2006.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. *O tempo do SUAS*. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*, Nº 87, Cortez Editora, Ano XXVI, 2006.

MACIEL, Heloisa Helena Mesquita. *A Participação na Conformação da Política de Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro (1980-2007)*. Tese de Doutorado

MDS, CNAS. *I Plano Municipal de Assistência Social*, 2005.

_____. *II Plano Municipal de Assistência Social*, 2016.

MUNIC, Pesquisa de Informações Básicas Municipais – *Perfil dos Municípios Brasileiros*, realizada pelo IBGE em parceria com o MDS, 2005, 2009 e 2013

RAICHELIS, Raquel. *Esfera Política e Conselhos de Assistência Social*. Cortez, 1998.

SPOSATI, Aldaíza. *O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social*. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*, Nº 87, Cortez Editora, Ano XXVI, 2006.