

**ORGANIZADORES**

Denise Ratmann Arruda Colin

José Ferreira da Crus

Luziele Maria de Souza Tapajós

Simone Aparecida Albuquerque



# 20 ANOS

*da Lei Orgânica de Assistência Social*



COLETÂNEA DE ARTIGOS

2013



**ORGANIZADORES**

Denise Ratmann Arruda Colin

José Ferreira da Crus

Luziele Maria de Souza Tapajós

Simone Aparecida Albuquerque



# 20 ANOS

*da Lei Orgânica de Assistência Social*

COLETÂNEA DE ARTIGOS

2013

## EXPEDIENTE

Presidenta da República Federativa do Brasil  
**Dilma Rousseff**

Vice-Presidente da República Federativa do Brasil  
**Michel Temer**

Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
**Tereza Campello**

Secretário Executivo  
**Marcelo Cardona Rocha**

Secretária Nacional de Assistência Social  
**Denise Ratmann Arruda Colin**

Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
**Arnoldo Anacleto de Campos**

Secretário Nacional de Renda de Cidadania  
**Luis Henrique da Silva de Paiva**

Secretário Nacional de Avaliação e Gestão da Informação  
**Paulo de Martino Jannuzzi**

Secretário Extraordinário de Superação da Extrema Pobreza  
**Tiago Falcão Silva**

### SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Secretária Adjunta  
**Valéria Maria de Massarani Gonelli**

Diretora de Gestão do Sistema Único de Assistência Social  
**Simone Aparecida Albuquerque**

Diretora de Proteção Social Básica  
**Léa Lucia Cecílio Braga**

Diretora de Proteção Social Especial  
**Telma Maranhão Gomes**

Diretora de Benefícios Assistenciais  
**Maria José de Freitas**

Diretora de Rede Socioassistencial Privada do SUAS  
**Carolina Gabas Stuchi**

Diretor Executivo do Fundo Nacional de Assistência Social  
**Antonio José Gonçalves Henriques**

### FICHA TÉCNICA

#### Organizadores

Denise Ratmann Arruda Colin  
José Ferreira da Crus  
Luziele Maria de Souza Tapajós  
Simone Aparecida Albuquerque

#### Coordenação técnica:

José Ferreira da Crus

#### Revisão final

José Ferreira da Crus  
Simone Aparecida Albuquerque

#### Equipe de apoio/organização

Eliana Teles do Carmo  
Wagner Saltorato  
Mônica Alves Silva

**Projeto gráfico e diagramação**  
ASCOM/MDS

**TIRAGEM:** 5.000

**IMPRESSÃO:** Gráfica Brasil

Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social/Organizadores: José Ferreira da Crus...[et al]. - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2013, 248p.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome ou da Secretaria Nacional de Assistência Social.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

© 2013 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Todos os direitos reservados.

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

#### Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS

Edifício Ômega, SEP/ W3, Bloco B, 2º Andar, Sala 229 –  
CEP: 70.770-502 – Brasília – DF.

Telefone: (61) 2030-3119/3124

[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)

Fale com o MDS: 0800 707-2003

Solicite exemplares desta publicação pelo e-mail:  
[capacitasuas@mds.gov.br](mailto:capacitasuas@mds.gov.br)



---

# Índice

---

<i>Apresentação</i>	8
<i>Prefácio</i>	14
<i>Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista</i> <i>Aldaíza Sposati</i>	20
<i>Assistência Social e Construção do SUAS - balanço e perspectivas:</i> <i>O percurso da Assistência Social como política de direitos e a</i> <i>trajetória necessária</i>	
Denise Colin	42
Luciana Jaccoud	
<i>Gestão Compartilhada no Sistema Único de Assistência Social - SUAS</i>	
Márcia Helena Carvalho Lopes	66
Maria Luiza Amaral Rizzotti	
<i>Assistência Social: direito público e reclamável</i>	
Renato Francisco dos Santos Paula	88
<i>Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de</i> <i>Renda: Alguns Apontamentos Sobre a Experiência Brasileira</i>	
Denise Ratmann Arruda Colin	100
Juliana Maria Fernandes Pereira	

*O Benefício de Prestação Continuada – BPC:  
direito socioassistencial*

Maria José De Freitas

Maria Valdênia Santos de Souza

Raquel de Fátima Antunes Martins

134

*Práticas democráticas e participativas no SUAS: estratégias para  
ressignificar o direito socioassistencial*

Marcia Maria Biondi Pinheiro

154

*O financiamento no SUAS e as condições para a efetivação dos  
direitos socioassistenciais*

Gisele de Cássia Tavares

170

*A Amazônia e a Interface com o SUAS*

Joaquina Barata Teixeira

188

*As Sociedades Amazônicas e o SUAS*

Edval Bernardino Campos

204

*A Importância das Deliberações das Conferências Nacionais  
de Assistência Social: Alguns Pontos para Reflexão*

Luziele Maria De Souza Tapajós

224

---

# *Apresentação*

---

**Denise Colin**

Secretária Nacional de Assistência Social

---

A década de 80 foi marcada pelo “boom” dos movimentos sociais organizados, na luta pela garantia dos direitos sociais, que culminaram e integraram a Constituição Federal em 1988. A partir daí houve um grande esforço em regulamentar o prescrito na chamada Carta Magna. No caso da Assistência Social, foram cinco anos de debates, pressão e negociação no Congresso e no Governo Federal para a sanção, em 07 de dezembro de 1993, da Lei nº 8.742, que regulamentou a Assistência Social como política e pública, direito do cidadão e dever do Estado.

Na primeira década após a aprovação da Constituição da República Federativa do Brasil, a Assistência Social foi marcada por características assistencialistas, ações pontuais, fragmentadas, desarticuladas, segmentadas, sobrepostas e com regulação frágil. Estas ações eram organizadas por meio de programas e projetos pouco aderentes às diversidades regionais e dos municípios brasileiros, materializados por meio de financiamento operado na lógica convenial. Estas práticas se mostraram insuficientes para a implementação da assistência social como política pública e, ainda, subalternizavam e culpabilizavam as famílias e indivíduos pelas situações vivenciadas.

A partir de 2003, um amplo processo de participação culminou nas deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social. Esta conferência foi, sem dúvida, um divisor de águas na história desta política pública, ao referendar, como principal deliberação a implementação de um novo modelo de gestão para área, o Sistema Único da Assistência Social (SUAS), rompendo, assim com o modelo assistencialista vigente.

A partir desta direção nacional, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou, por meio da Resolução CNAS nº 145/2004, um novo texto para a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, que estabeleceu os eixos estruturantes para a implantação do SUAS no país. Sua operacionalização e implantação se deu a partir da aprovação, pelo Conselho Nacional, da nova Norma Operacional Básica do SUAS (Resolução CNAS nº 130/2005).

---

O estágio atual de efetivação do SUAS reafirma o compromisso do governo brasileiro em materializar os preceitos da Constituição Federal e da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Abordar um tema de relevância mundial, que se posiciona no centro do debate das políticas sociais, exige maturidade da própria área, após vinte anos de sua regulamentação.

A efetivação do SUAS e a oferta de direitos socioassistenciais por meio dos serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda, requer o desenvolvimento de ações que potencializem a dimensão emancipatória da Assistência Social, rompendo com a cultura do voluntarismo e amadorismo, o que passa necessariamente pela profissionalização da área e ampliação de práticas democráticas, participativas e inclusivas.

Após uma etapa inicial de implementação, o SUAS ganha visibilidade no mundo jurídico pela Lei nº 12.435/2011 – que alterou a LOAS – e já atingiu uma capilaridade que supera, inclusive, o processo observado em outras políticas. A atual fase do Sistema exige o aperfeiçoamento dos processos de gestão pública, sob a diretriz da participação, das pactuações interfederativas com transparência pública e do controle democrático, de modo a materializar do trabalho social voltado ao provimento dos direitos socioassistenciais.

Nesse cenário, sobressaem exigências de qualificação da gestão e da prestação das ações socioassistenciais. Para tanto, são de suma importância os mecanismos públicos que induzem as esferas subnacionais na consolidação de ações previstas nas bases legais e normativas do SUAS, visando à ampliação do acesso aos direitos. Nessa direção, podem-se mencionar os mecanismos relacionados com a gestão do trabalho e a profissionalização da área; com as construções coletivas e participativas, com destaque para os conselhos de assistência social e as conferências; com a gestão compartilhada, refletidos nos Pactos de Aprimoramento da Gestão; e com a organização das ofertas, diretamente pelo poder público ou por meio das entidades e organizações de assistência social vinculadas ao SUAS.

---

A institucionalização do Sistema tem se revelado na produção de ordenamentos políticos e jurídico-normativos que comportam a pactuação de competências entre os entes federados e a utilização de mecanismos indutores do aprimoramento da gestão municipal, do Distrito Federal e estadual. Esta regulamentação, expressa inclusive na NOB/SUAS 2012 e na Lei 12.435/2011, incorpora os avanços acumulados no próprio Sistema e impulsiona a reorganização da rede socioassistencial para o atendimento aos usuários, na perspectiva da superação de ações segmentadas, pontuais e assistencialistas.

Em tempos de reforma política e institucional da assistência social, a LOAS incorporou os avanços estruturantes do Sistema, transitando do pacto político, construído nas instâncias da assistência social, para seu reconhecimento legal. Isso conferiu segurança normativo-jurídica para a implementação, pelos entes, da assistência social como política pública, com acesso aos fundos públicos.

O novo estágio do SUAS anuncia uma nova agenda política e institucional, de consolidação dos avanços normativos que demarcam o lugar da assistência social na democratização do Estado e da sociedade. Este estágio exigirá do próprio Sistema aprimoramentos no desenvolvimento das responsabilidades de gestão e o adensamento ético e técnico do trabalho social operado na rede socioassistencial. Esta agenda política qualifica e efetiva a visibilidade da gestão como um componente indutor central na consolidação do SUAS.

As bases normativo-jurídicas e os direcionamentos políticos da Assistência Social caminham na contra corrente das tendências históricas observadas na área e se sustentam no seu reconhecimento como direito, em sua estruturação orgânica como Sistema e na desprecarização do trabalho. Os paradoxos e as dificuldades na relação entre questão social, trabalho e política pública, observados na história da assistência social, devem ser considerados, mas não significam impedimentos aos avanços que se tem buscado.

---

É nesse contexto que se comemoram os 20 anos de LOAS, os 10 anos do maior Programa de Transferência de Renda do mundo, o Programa Bolsa Família, e os oito anos de implantação do SUAS no Brasil. Estas conquistas demarcam o rompimento com o modelo assistencialista e paternalista e a construção do Estado Democrático de Direito e de um amplo Sistema de Proteção Social, consolidando os direitos socioassistenciais.

Nesta publicação será abordada a trajetória da Assistência Social ao longo destes 20 anos de LOAS e os avanços alcançados. A expectativa é que esta obra possa divulgar este processo no país e contribuir para a reflexão dos gestores, conselheiros, trabalhadores, usuários, sociedade civil, especialistas e estudiosos, dentre outros atores que protagonizaram a construção do status que a Assistência Social atingiu no país, ou seja, de política pública com prioridade na agenda nacional.



---

# *Prefácio*

---

**José Crus**  
**Simone Albuquerque**

---

Para comemorar os 20 anos de promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome organiza esta obra para compartilhar com a sociedade reflexões produzidas sobre a Assistência Social, sua história e seu modelo de gestão.

Essas duas décadas traduzem um esforço coletivo de consolidar e legitimar a Política Pública de Assistência Social no campo de Seguridade Social Brasileira. Todavia, construir a especificidade e a essencialidade das ofertas e atenções que o campo socioassistencial requer, tem exigido de trabalhadores, gestores, usuários, conselheiros, estudiosos e pesquisadores um esforço ético, técnico e político que merece destaque.

O Sistema Único da Assistência Social (SUAS), em processo de efetivação em todo território nacional, disponibiliza recursos humanos, financeiros e tecnológicos, de caráter obrigatório, continuado, planejados, disponíveis para proteger cidadãos(as) brasileiros(as) do isolamento, abandono e de violências. Ou seja, de todas as formas de violação de direitos, além de proteger de privações advindas das situações de insuficiência ou ausência de renda.

Esses dispositivos estão disponíveis em todos os municípios brasileiros, estados e no Distrito Federal. Garantem renda e trabalho social, protagonizam acompanhamento familiar, acesso a vivência e convívio pautados pela ética e pelo respeito e orientados para o exercício de cidadania.

Os artigos aqui contidos têm como autores pesquisadores, militantes e gestores, os fazedores do SUAS. Pessoas que entregam para a Assistência Social Brasileira o brilhantismo de sua expertise e o vigor de sua indignação contra a injustiça social. São formadores da opinião contra-hegemônica, de que a dignidade humana se estabelece por patamares civilizatórios e coletivos.

A conduta ética, história profissional e política gabaritam os autores a nos brindar com as conquistas desses 20 anos de LOAS, mas também com as possibilidades e os desafios que o patamar conquistado pelo SUAS o coloca.

---

Esta coletânea inicia-se com o artigo “Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista”, onde a autora nos brinda fazendo um confronto com este modelo. Segundo ela, “exige uma resposta um pouco mais alargada que possibilite associar ao assistencialismo não só a benemerência, incluindo em sua interpretação a discriminação de classe, e para além dela, a permanência da incorporação difusa do campo da assistência social delimitando como o que cuida de pobres necessitados”. Ainda, reafirma que “a maturidade de 20 anos permite ter clara leitura dos confrontos que o movimento de publicização da política de assistência social tem por enfrentar quase que na reprodução contínua e mecânica de um pêndulo”.

As autoras do segundo artigo, denominado “Assistência Social e Construção do SUAS: Balanço e Perspectiva – O percurso da Assistência Social como política de direitos e a trajetória necessária”, descrevem os avanços do SUAS explicitando a ampliação de suas ofertas por meio dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais e o efetivo impacto na melhoria das condições de vida e bem estar da população. Segundo elas, “sendo muitas vezes o principal acesso público para dotar de dignidade os segmentos mais fragilizados e marginalizados da sociedade”. Ainda, uma reflexão sobre o papel da Assistência Social no combate à pobreza, apontando que o maior desafio da Assistência Social é o de amadurecer o debate sobre sua trajetória.

O terceiro artigo versa sobre a “Gestão Compartilhada no Sistema Único da Assistência Social – SUAS”, reafirmado pelas autoras como “uma arena de pactos mais amplos e de desenhos de gestão federativa”. O tema em epígrafe é abordado nos fundamentos que delineiam a gestão pública brasileira e suas características republicanas e democráticas. As autoras, em suas análises, ressaltam a dimensão política que o tema da gestão revela, pois políticas sociais são campos de disputas, de interesses e projetos. Reafirmam ainda, parafraseando Raichelis, que no caso da Assistência Social, “as diretrizes de descentralização, democratização e primazia do Estado significam uma mudança de paradigma onde se transita do privatismo, da lógica pontual e clientelista para a esfera pública” (Raichelis – 1998). Outro aspecto importante apontado é a contradição do pactuado e deliberado, respectivamente, pela Comissão Intergestores Tripartite – CIT e pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e os diferentes processos de implantação do Sistema que produzem diferentes resultados.

---

O quarto artigo pauta “A Assistência Social: direito público e reclamável”, importante debate neste processo de efetivação do SUAS no país. Segundo o autor, a concepção de que a Assistência Social é dever do Estado e direito do(a) cidadão(ã) não é algo hegemônico na sociedade. Para ele, essa constatação “evidencia a esteira dos conflitos políticos e ideológicos em que a área é revestida”. Nessa perspectiva, o texto dialoga com os leitores traçando um esboço político-conceitual e um histórico da configuração dos direitos sociais no campo dos direitos humanos. Em seguida, particulariza a Assistência Social nesse processo. Conclui o artigo apontando os limites e possibilidades de acordo com a conjuntura atual.

O próximo artigo intitulado “Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e transferência de renda: alguns apontamentos sobre a experiência brasileira”, aborda a implementação do SUAS e as experiências brasileiras que integram a oferta de serviços, benefícios e transferência de renda. As autoras destacam a perspectiva da garantia de direitos e de condições mais protegidas de relações familiares e comunitárias. Outro aspecto do Sistema de Proteção Socioassistencial destacado no texto é sua atuação intersectorial com as demais políticas públicas e sistemas de justiça e, enfim, pelo reconhecimento da primazia do Estado no provimento de proteção.

O sexto artigo, intitulado “O Benefício de Prestação Continuada – BPC: Direito socioassistencial”, reafirma a trajetória do benefício, apresentando desde sua conquista como direito constitucional até sua regulamentação e implementação. As autoras destacam a importância do SUAS para ampliação e garantia da integralidade da proteção socioassistencial aos idosos e pessoas com deficiência beneficiárias do BPC.

O sétimo artigo, que versa sobre as “Práticas Democráticas e Participativas no SUAS: estratégias para ressignificar o direito socioassistencial”, está organizado de forma a dedicar a primeira parte à reafirmação a Assistência Social como política de proteção social, caracterizando a conformação sistêmica, descentralizada e participativa de seus serviços. A autora avança ao conceituar práticas democráticas e participativas, ao discutir os sentidos da participação, ao reforçar a importância da aliança entre os trabalhadores e os usuários e, por fim, descreve essas práticas na Assistência Social, além de propor ações que possam potencializá-las.

---

“O Financiamento no SUAS e as condições para a efetivação dos direitos” se ocupa em avaliar o percurso da implantação do SUAS e seu financiamento. Neste oitavo artigo, a autora destaca o esforço de construir uma sistemática de financiamento cuja partilha se realize por fundos públicos, segundo critérios que tenham como base indicadores e diagnósticos. Ela descreve os avanços trazidos na Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 operacionalizada pela Norma Operacional Básica do SUAS – NOB-SUAS/2005 e destaca as novas normativas induzidas pela Lei nº 12.435/2011, o Decreto do Fundo Nacional de Assistência Social e a NOB-SUAS/2012. Outro destaque, dado pela autora, é a grande responsabilidade atribuída aos conselhos de Assistência Social, no controle e acompanhamento do financiamento. Por fim, aponta o desafio da ampliação dos recursos e ter como pressuposto o reconhecimento do seu caráter obrigatório.

Os artigos nono e décimo pautam a especificidade de uma das regiões do nosso país continental, o fator amazônico. O primeiro denominado “A Amazônia e a interface com o SUAS” traz a reflexão de que a Região Amazônica põe um diferente desafio para o princípio da territorialidade, muito importante para o SUAS. Segundo a autora, “é no território que o social se concretiza”. Afirma, ainda, que a “proteção social tem que tornar as etnias e agrupamentos culturais e ocupacionais como coletivos sujeitos de direitos e sua cultura como protagonista da história de resistência”. Faz-se necessária a construção de metodologias que capturem e reconheçam a diversidade. São apontados quatro componentes que particularizam a Amazônia e que, portanto, diferenciam e desafiam o trabalho social. Conclui, destacando que o alto custo das ofertas, aliado às especificidades dos saberes e às tecnologias da informação, devem particularizar os serviços e benefícios no que toca aos direitos dos povos da Amazônia.

O segundo autor a tratar dessa particularidade territorial, no texto “As Sociedades Amazônicas e o SUAS”, nos ensina que “as diferenças sociais, culturais e étnicas que caracterizam a sociedade brasileira, não são as fontes das desigualdades que nos infelicitam e envergonham, são, antes, o traço de singularidade que nos enriquece e nos orgulha como povo”. Afirma, ainda, que “o SUAS, para aprimorar-se nacionalmente como um bem público, invoca, como condição primeira, o estabelecimento de re-

---

lações democráticas e cooperativas entre os seus entes estruturantes. Ele será tanto mais acolhido e reconhecido pela sociedade quanto maior for a sua capacidade para responder com eficácia às demandas de sua competência”.

O último artigo, intitulado “A importância das deliberações para as conferências de Assistência Social: alguns pontos para reflexão”, versa sobre as deliberações das conferências de Assistência Social, enfocando a questão do direito e da participação social. Busca vislumbrar o novo e já reconhecido lugar destes resultados de conferências nacionais e uma análise de seus principais resultados para a política de Assistência Social.

Os diferentes artigos e abordagens aqui em destaque nos possibilitam ter uma dimensão da difícil e histórica conquista da Assistência Social como política de proteção social, e também nos reafirmam as conquistas civilizatórias que o SUAS, ao ser incorporado na LOAS pela Lei 12.435/2011, expressa sua ossatura e maturidade.

A equipe do MDS agradece aos autores que colaboraram com esta obra, e que não mediram esforços para aceitar nosso convite e nos brindar com artigos de alta qualidade. Também a toda equipe técnica que trabalhou na perspectiva de possibilitar a publicação deste livro.

A LOAS faz 20 anos, e o presente é o SUAS. Uma conquista do povo brasileiro! Um brinde e boa leitura!

20

---

*Os 20 anos de LOAS:  
a ruptura com o modelo  
assistencialista*

---

**Aldaíza Sposati**

20

Se menina fosse a LOAS, como a ela me referi em 2003, comemorando seus 10 anos de existência, teria sentido que, em 2013, a ela me refira pela juventude de seus 20 anos. Naquele momento, de muita esperança, a reflexão desenvolvida partiu do conceito de efeméride isto é, a narrativa a detalhes quase cotidianos, da vida e crescimento da então LOAS tomada como personagem histórica.

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, apresentou-se na condição de proposta de ruptura à então existente restrição legal, imposta pelo governo federal, à realização de Conferência Nacionais Bienais, determinando-as em formato quadrienal. Desde o Encontro Nacional de Prefeitos, que em Caravana se dirigiram a Brasília por volta do mês de setembro de 2003, foi pleiteada a realização, naquele mesmo ano, da IV Conferência Nacional de Assistência Nacional, senão por outros motivos, que fosse pelo aniversário de 10 anos da LOAS. É importante lembrar que a marca maior dessa IV Conferência, decantada em vários textos e discursos, foi a deliberação pela implantação do SUAS – Sistema Único de Assistência Social, atribuída à significativa presença de representantes municipais naquele evento e voltados sobretudo para a construção do chão da política.

Considero que refletir sobre 20 anos da LOAS não se coloca à parte dos quase 10 anos de SUAS. A Política Nacional de Assistência Social de 2004 – PNAS/04 e a NOB-SUAS de 2005 são os fatos inaugurais da década 2003-2013.

Cabe lembrar algumas considerações de Edval Bernardino quanto ao DNA ético-político da Política Nacional de Assistência Social e, sobretudo, do SUAS. A legalidade obtida em normas e dispositivos não possibilitou ainda o alcance da legitimidade capaz de provocar acolhida consciente e convicta de um projeto dirigente em valor social. Esta característica política se faz necessária para que seja superada a timidez ainda presente na afirmação da assistência social na luta política.

O conteúdo dos 20 anos da LOAS, não se separa dessa realidade interna da política como não se separa da conjuntura da segunda década do terceiro milênio. Não se pode desprezar a LOAS do processo histórico, como um número que se sublinha no calendário como lembrança especial.

A segunda década do terceiro milênio trouxe para a sociedade global, e para a sociedade brasileira em particular, efeitos de fortes crises econômico-financeiras dos países do mundo de capitalismo avançado, com centralidade nos EUA e Europa central que repercutem em escala mundial no âmbito do econômico e do social, partes a mesma moeda em ambientes orientados pelo mercado.

A preocupação com a sobrevivência ambiental do planeta terra estende a preocupação com a sobrevivência para condições que ultrapassam o biológico, e vem a cada vez mais acirrar o conflito entre o público e o privado. Se a crise do capital acirra a prepotência dos valores privados, a crise ambiental e a perspectiva da sustentabilidade exige a precedência do caráter público.

Boschetti (2006) apresenta resultados de estudo sobre a dinâmica da decisão em incluir a assistência social como política de seguridade social no âmbito das comissões da Assembleia Constituinte. Seu texto reproduz trecho do confronto entre o então denominado grupo de parlamentares do “Centrão” e a Comissão de Sistematização expresso na concepção da ordem Social:

*“tudo aquilo que se refira à seguridade social, previdência e assistência social, educação, cultura, esporte, ciência e tecnologia, comunicação, meio ambiente, família, infância, adolescente, idoso e índios há de ser tratado com realismo e bom senso. Deve ser descartado o Estado provedor” (Boschetti, 2006:170).*

Nos moldes da recomendação do “se beber não dirija” aparece a recomendação para que se aplique uma universalização com sobriedade. Foi do “Centrão” a expressão “*a assistência social será acordada a quem dela necessitar*”, que provou e provoca até hoje interpretações ambivalentes. Para uns seria para todos que apresentassem uma situação de necessidade e para outros, o que denomino de configuração da condição de necessitado (1989) afirmando que ela só poderia ser oferecida diante de uma situação de pobreza absoluta e de que seu acesso dependeria do reconhecimento de situações de ausência, falta, carência, necessidade” (Boschetti, 2006:172).

O resgate do conteúdo do debate da Constituinte é iluminador de muitas polemicas que ainda se enfrenta na assistência social apesar de que, já lá vão mais de 25 anos. A relação que está posta e é imposta, no campo da assistência social em submeter a atenção à capacidade financeira individual ou na disposição de recursos próprios suficientes ou insuficientes é a negação do direito.

Nesse sentido é que tem se buscado a interpretação de necessidade como expressão de demanda, e não, como comprovação da condição de necessitado. O recurso de valorização da interpretação de que ocorre a ausência de antagonismo entre as expressões necessidade e direito, é também sublinhado nessa reflexão. Trata-se por decorrência de dar centralidade às necessidades às quais assistência social reconhece como seu campo de política pública e direito do cidadão.

Sob tal concepção é que as seguranças sociais se destacam como linhas mestras de passagem para a especificidade das necessidades, assim como a tipologia dos serviços socioassistenciais. Sob esse entendimento o formato de benefícios por monetarizar a atenção, é uma forma de resposta que menos se aproxima da perspectiva da necessidade propriamente e se revela mais diluente de uma conteúdo da política, pois se revela enquanto resultado como capacidade de consumo de qualquer bem. Nesse sentido, os resultados dos benefícios financeiros apontam para complementação de outras políticas sociais como a saúde para aquisição de medicamentos, ou a segurança alimentar pela aquisição de alimentos.

A proposta do tema deste texto quando se põe sob o confronto com o modelo assistencialista, exige uma resposta um pouco mais alargada que possibilite associar ao assistencialismo não só a benemerência, incluindo em sua interpretação a discriminação de classe, e para além dela, a permanência da incorporação difusa do campo da assistência social delimitando como o que cuida de pobres necessitados.

Com tal horizonte considera-se que a delimitação da assistência social pela renda per capita tem por risco a disseminação do pensamento que o “centrão” jogou na Consti-

tuinte. Esta afirmação merece relevância na atual conjuntura onde tem sido necessário um resgate do que foi constitucionalmente estabelecido, pois o que múltiplos analistas indicam é a ocorrência de um certo afastamento ou negligência com o que foi constitucionalmente pactuado na sociedade brasileira em 1988.

Por mais distante que poderia parecer, a discussão da assistência social é marcada por dois grandes vergões históricos: o deslizamento do território público–privado e a discriminação dos que não tem poder individual de consumo para adquirir no mercado respostas a demandas sociais pessoais e dos membros de sua família. Ao nominar vergões, é patente a figura analógica a um pelourinho histórico em que a luta pela libertação é desejo contido e incontido, e as cicatrizes das chibatadas da discriminação temiam a aparecer.

A maturidade de 20 anos permite ter clara leitura dos confrontos que o movimento de publicização da política de assistência social tem por enfrentar quase que na reprodução contínua e mecânica de um pêndulo. Se, em 1986, o objeto de minha tese de doutorado colocava em questão, o apartheid institucional em que se constituíam os órgãos gestores da assistência social ao promover, de modo precário e descontínuo, ações pontuais a múltiplas necessidades dos mais pobres concretizando, sob a capa da docilização, o confronto ideológico de classe e a permanência do não reconhecimento da igualdade de cidadania, não se pode afirmar que essa lógica perversa já tenha sido banida, interna e externamente, da concepção da assistência social ou que não tenha invadido, em geral de forma subliminar e com baixo alarde em reação de denúncia, a construção do SUAS.

O princípio da igualdade do direito é na assistência social quase que “naturalmente” violado, como se ela e os que nela trabalham suportassem “ameliamente,” no silêncio do gênero e da submissão serem violados.

O ano de 2009 foi de grande alegria. Uma das maiores comemorações ocorreu pelo fato da libertação do CNAS em ser o operador de interesses privados e individuais de organizações sociais em obter mérito para isenção de taxas e impostos governamentais. Após 16 anos da promulgação da LOAS, e 5 anos da PNAS-04, o CNAS se efetivou como Conselho de política pública.

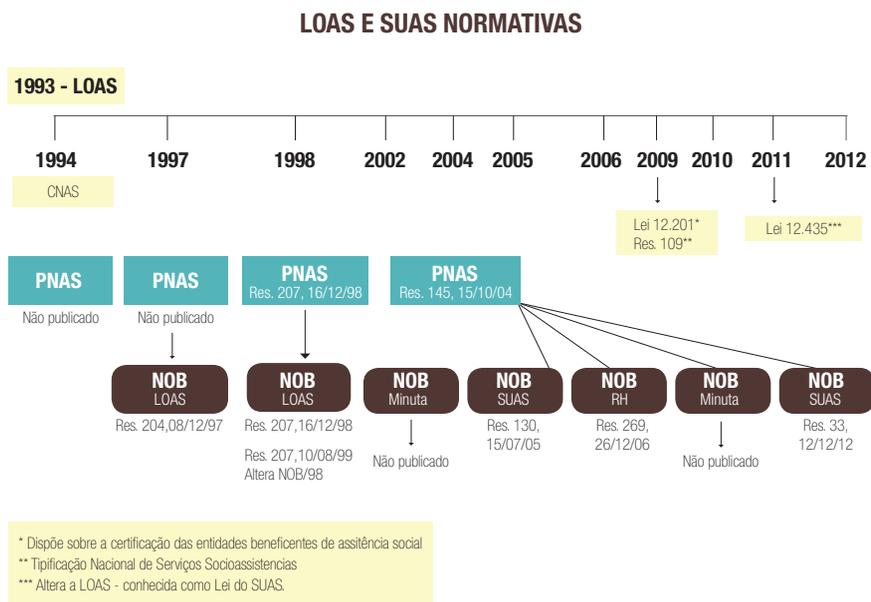
A coerência com o SUAS e o que está aprovado em seus dispositivos tem condições de tornar vazia operacionalmente qualquer mudança referente a Lei nº 12.101/2009 no âmbito legislativo. A busca de qualidade na prestação de serviços socioassistenciais não permite que a política de assistência social seja uma operadora da desqualificação da atenção à saúde pública, precarizando a atenção de pessoas com doenças graves e deficiências. O código de ética de cada profissão certamente imporá limites ao exercício profissional indevido, que coloca em risco vidas humanas sob o argumento de que não possuem condições para consumir serviços privados e não existe oferta pública para tal atenção na saúde.

A regulação do SUAS, se de fato entendida e praticada é a grande arma de luta em defesa do campo da política de assistência social, pois orienta e define as condições objetivas para nas quais a política é conclamada a atuar e a ter definido orçamentariamente o custo e custeio de seus serviços a partir de padrões de operação definidos.

Festeja-se nestes 20 anos os avanços dos dispositivos reguladores do conteúdo da política e possivelmente se juridicamente bem trabalhados poderão ser configurados não só como instrumentos reguladores internos, mas vigilantes externos dos ataques daqueles que consideram que assistência social é a área do “faz tudo para o pobre”.

Demarcar os 20 anos da política de assistência social exige não só que sua identidade oficial seja resgatada como seu reconhecimento social efetivado. Ambos são pontos cruciais, que ao mesmo tempo, operam as dimensões internas e externas da política de assistência social no Brasil.

O período pós 2003 na trajetória da Loas, tem marcas distintas dos seus primeiros 10 anos. Regida pelo SUAS a política de assistência social passa a ser objeto de dispositivos reguladores de impacto nacional e em todos os poderes públicos e entes federativos, como se pode ler pelo exemplo apresentado. Possibilita também refletir sobre o que se faz ainda ausente, ou presente de modo equivocado ou insuficiente.



*Figura de ilustração dos principais dispositivos pós LOAS de 2003*

A forte presença de atos normativos, atribuição da coordenação nacional da política, conforme legislação, produziu na década centralidade da instância federal, o que trouxe efeitos sobre a dinâmica do pacto federativo e o protagonismo de cada ente no desenvolvimento da política.

É preciso reconhecer que os 10 anos que se afastam, da IV Conferência Nacional significam a aproximação de outra realidade: a unidade nacional da política de assistência social, sem dúvida, consequência direta da institucionalização do SUAS e seu desenvolvimento.

Com certeza, nestes últimos 10 anos adquiriu-se a *leitura da dinâmica da política pública de assistência social* em todo território nacional. Entenda-se porém, que essa

leitura não significa atingir a *unidade nacional da política de assistência social* sobretudo se a direção analítica estiver direcionada para os direitos dos cidadãos. Paradoxalmente, a busca da unidade permitiu caracterizar diversidades, diferenças e, até mesmo, resistências à identidade unitária da política no território brasileiro.

O convívio com a diversidade e, até mesmo, com o antagonismo entre concepções, expressões simbólicas e materiais da política, e sua interferência nos modos com que se dá sua condução concreta, em todos os níveis da federação, constitui o que aqui denomino de grande e novo desafio: a unidade das exigências quanto à responsabilidade pública da política brasileira de assistência social.

Seguramente alcançamos muitos elementos concretos entre os quais aqui seguem alguns destaques:

- **A assistência social como política pública deixou de ser entendida como álibi para a obtenção de favores ou mesmo, abono para o exercício da transgressão.**

Refiro-me aqui, sobretudo a duas conquistas. A primeira delas, que reputo de maior envergadura, é a conquista da autonomia do CNAS.

A Constituição Federal de 1988 e a LOAS de 1993, não garantiram autonomia ao CNAS para que se constituísse em efetivo órgão de articulação de representações dos entes federativos e da sociedade civil para o exercício da dinamização e controle social da política pública de assistência social. De 1993 a 2009 ele permaneceu como locus para obtenção de vantagens às organizações privadas de educação, saúde e assistência social, na medida em que lhe competia registrá-las, emitir parecer e conceder atestado de mérito, o qual possibilitava a isenção de pagamento de taxas e contribuições públicas.

Foi só com a aprovação da lei 12.101/09 que o CNAS deixou de ser *locus* de concessão de méritos individuais, e passou a atuar tão só no âmbito da política pública de assistência social. Esta significativa alteração está a merecer uma análise que permita

comparar a dinâmica do CNAS pós 2010. Impactos dessa mudança em seu processo decisório, sua dinâmica, as alterações na representação, maior ou menor interesse nos avanços da política, entre outras tantas perspectivas.<sup>1</sup>

Esse destaque permite enxergar a persistência de uma face perversa. Ele nos permite considerar que se do ponto de vista federal, a privatização do Conselho Nacional da política de assistência social foi superado, o mesmo não ocorreu com os conselhos estaduais e municipais, de constituição obrigatória pela LOAS de 1993. A implantação e implementação desses conselhos dos entes federativos, seguiu o modelo de organização do CNAS. Portanto, sua formulação em legislação municipal e estadual regularizou a permanência de organizações privadas de saúde, educação para além da assistência social. Essa “contaminação” exige a releitura das legislações municipais e estaduais sobre a matéria, para que tais conselhos possam, de fato e de direito, dirigir sua responsabilidade para o caráter público da política superando a concepção privatista da assistência social.

A segunda é a superação da referência restrita do sentido público da assistência social à gratuidade, não lucratividade e miserabilidade do indivíduo.

À partida chama-se atenção à necessidade do claro entendimento quanto à responsabilidade pública da política de assistência social. Em exercício que desenvolvemos no Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade e Assistência Social – NEPSAS juntamente com pesquisadores da Pontífice Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ)<sup>2</sup>.

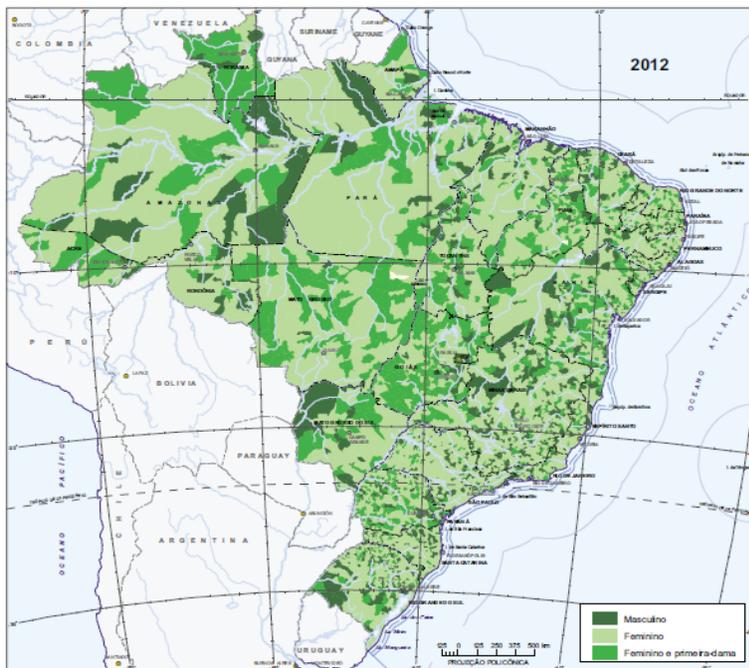
- 
- 1 Com esta afirmação não se quer deixar passar por despercebido o esforço de alguns dos seus presidentes, nesse longo período de 16 anos de decisões, por dar ênfase à dimensão pública democrática e participativa, sobretudo em facilitar a presença da voz de usuários e trabalhadores. Mas é preciso afirmar que, em balde esforços, o fortalecimento do caráter público da política permaneceu encolhido, sob a fragmentação de julgamentos individuais de organizações privadas pertencentes ao ramo de diversas políticas sociais.
  - 2 Refiro-me em específico ao trabalho de sistematização do conteúdo das 26 Constituições Estaduais quando abordam a assistência social, realizado pelo NEPSAS, na pessoa da sempre batalhadora da política de assistência social Neiri Bruno Chiacchio e por Sindely Alchorne membro do recém criado NIEPSAS na Pós Graduação em Serviço Social da PUC-RJ com quem temos mantido forte parceria de estudos e pesquisas.

Esta conquista tem ainda suas recaídas. Quando Getúlio Vargas como presidente do Brasil aprovou a regulamentação dos jogos de azar, uma das formas de 'lavagem do dinheiro' procedente de taxas e impostos sobre jogos e importação de bebidas alcoólicas foi dedicar percentual para a assistência social. E isto vigeu inclusive com a loteria esportiva. Confisco de mercadorias contrabandeadas e mesmo de mercadorias de ambulantes ou as perecíveis de feirantes são destinadas a organizações privadas que se dizem de assistência social.

Ainda, infelizmente são múltiplas situações em que prefeitos, governadores e/ou suas esposas exigem que a entrega de um benefício ao cidadão e, até mesmo, um auxílio funeral seja cercado por um aperto de mãos entre a autoridade ou sua representante e o cidadão ou cidadã.

A MUNIC, extrato preparado pelo IBGE sobre a assistência social, no ambiente do levantamento nacional da gestão dos 5.565 municípios brasileiros, publicou em 2013 seus resultados sobre os perfis de gestão nessa área, que em 2012 registrava que 58,9% dos seus gestores detentores de nível universitário.

Em 2009, 24,3% dos municípios brasileiros (1.352) eram geridos na assistência social por primeiras damas. Em 2012 são 1216 primeiras damas, correspondendo a 26,1% das mulheres gestoras da assistência social. O cartograma preparado pelo IBGE nos permite constatar a disseminação desses dados no país. O verde escuro é gestão masculina o mais claro feminina e o verde médio mulheres primeiras damas.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2012 e Diretoria de Geociências, Coordenação de Geografia.

*Cartograma da gestão feminina em órgãos municipais de assistência social.  
MUNIC.IBGE.2013*

Os 20 anos de construção voltada para tornar a assistência social política pública de direitos, deixa bastante claro a força negativa e de resistência à conquista da igualdade como condição de direito à proteção social pública. Mostra também que essa resistência é mais presente na instância dos municípios exercendo um movimento que declara subordinação e desconsideração do âmbito profissional na política.

Ganhar a responsabilidade pública da assistência social para uma atenção de proteção social é um deslocamento necessário de concepção. A finalidade da política deve supe-

rar a leitura da característica do sujeito e ser direcionada para o resultado da ação. Qual é a responsabilidade da assistência social na atenção à população em situação de rua, seja criança, adolescente, jovem, adulto ou idoso? Esta é uma das perguntas concretas.

Nessa direção deve ser afirmada a grande contribuição da definição da tipologia dos serviços socioassistenciais, também datada de 2009, que permitiu criar um referencial de responsabilidades por atenções públicas. Considero que temos aqui um novo destaque da conquista da política de assistência social.

A concepção vigente de entidade de assistência social, como a que faz atendimento gratuito, não lucrativo ao pobre foi superada pelo dispositivo que definem quais são os serviços socioassistenciais, que aquisições e direitos devem afiançar.

Ainda que não se possa afirmar que o uso de “nomenclatura fantasia”, atribuída a serviços de assistência social foi a pleno superado, torna-se mais difícil desconsiderar quais serviços já estão obrigatoriamente no campo da assistência social.

O apoio da legalidade colocando explicitamente a responsabilidade pública de cada ente federativo com a política de assistência social é fundamental.

Essa afirmação resulta da constatação de um ainda insuficiente amparo legal à política de assistência social que se depreende da lei maior dos Estados da federação, sua Constituição e das Leis Orgânicas dos municípios.

O conteúdo dessas leis pelo levantamento realizado pelo NEPSAS se apresenta bem distante dos conteúdos definidos para a política. O Distrito Federal (1993), o Estado de Goiás (1999), Acre, Rio Grande do Norte (2000) e Amazonas (2003) são aqueles, cujas Constituições registram maior tempo de existência. Nos demais estados ocorreram alterações na constituição Estadual, que em geral foi aprovada, a seguir da Nacional isto é, a partir de 1989. Nos anos de 2008, tivemos alteração em 2 estados; em 2009, 2 estados; em 2010, mais 2 estados; em 2011, foram 7 estados e em 2012, 9 estados.

Exemplo qualitativo pode ser extraído da Constituição Estadual de São Paulo, inicialmente afirmando que ela se inscreve em uma secção nominada promoção social e ocupa 5 artigos (nº 232 a nº 236). O início do Artigo nº 232 é apresentada uma relação de legislações estaduais correlatas. A leitura de ementas dessas legislações permite constatar a diversidade com que é concebida a política de assistência social (São Paulo, 1999):

Lei Estadual nº 10.321, de 08/06/1999, que cria o Programa Emergencial de Auxílio-Desemprego, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 44.034, de 08/06/1999, e alterações posteriores; Lei Estadual nº 10.335, de 30/06/1999, que dispõe sobre a prestação de Serviço Voluntário; Lei Estadual nº 10.765, de 19/02/2001, que cria o Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS; Lei Estadual nº 10.846, de 05/07/2001, que institui o Programa “Projeto Horizonte” de produção de materiais de construção e de habitações para a população de baixa renda e familiares de presos; Lei Estadual nº 10.871, de 10/09/2001, que dispõe sobre a Loteria da Habitação no Estado de São Paulo, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 46.549, de 18/02/2002; Artigo 5º, § 4º da Lei Estadual nº 11.221, de 24/07/2002, que trata do pescado apreendido que será doado a entidade de assistência social; Lei Estadual nº 11.260, de 08/11/2002, que proíbe o corte de energia elétrica, água e gás canalizado por falta de pagamento sem prévia comunicação ao usuário; Lei Estadual nº 11.329, de 26/12/2002, que cria o NUACC – Núcleo Universitário de Apoio às Comunidades Carentes; Lei Estadual nº 11.330, de 26/12/2002, que dispõe sobre a ampliação da área de intervenção do Programa de Atuação em Cortiços; Decreto Estadual nº 47.763, de 11/04/2003, que institui o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA/SP.

O conteúdo dos artigos por sua vez acresce mais elementos nessa mesma direção:

Artigo 232 - As ações do Poder Público, por meio de programas e projetos na área de promoção social, serão organizadas, elaboradas, executadas e acompanhadas com base nos seguintes princípios: Lei Estadual nº 10.473, de 20/12/1999, que dispõe sobre prestação dos serviços de assistência

social no Estado, I-- participação da comunidade; II - descentralização administrativa, respeitada a legislação federal, cabendo a coordenação e execução de programas às esferas estadual e municipal, considerados os Municípios e as comunidades como instâncias básicas para o atendimento e realização dos programas; III -integração das ações dos órgãos e entidades da administração em geral, compatibilizando programas e recursos e evitando a duplicidade de atendimento entre as esferas estadual e municipal. Parágrafo único - É facultado ao Poder Público vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de; 1 - despesas com pessoal e encargos sociais; 2 - serviço da dívida; 3 - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (Parágrafo único acrescentado pela Emenda nº 21, de 14/2/2006- NR). ARTIGO 233 - As ações governamentais e os programas de assistência social, pela sua natureza emergencial e compensatória, não deverão prevalecer sobre a formulação e aplicação de políticas sociais básicas nas áreas de saúde, educação, abastecimento, transporte e alimentação. Lei Federal n.º 9.533, de 10/12/1997, que autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. ARTIGO 234 - O Estado subvencionará os programas desenvolvidos pelas entidades assistenciais filantrópicas e sem fins lucrativos, com especial atenção às que se dediquem à assistência aos portadores de deficiências, conforme critérios definidos em lei, desde que cumpridas as exigências de fins dos serviços de assistência social a serem prestados. Parágrafo único - Compete ao Estado a fiscalização dos serviços prestados pelas entidades citadas no “caput” deste artigo. ARTIGO 235 - É vedada a distribuição de recursos públicos, na área de assistência social, diretamente ou por indicação e sugestão ao órgão competente, por ocupantes de cargos eletivos. ARTIGO 236 - O Estado criará o Conselho Estadual de Promoção Social, cuja composição, funções e regulamentos serão definidos em lei. Lei Estadual n.º 9.177, de 18/10/1995, que cria o Conselho Estadual de Assistência Social e o

Fundo Estadual de Assistência Social.- Decreto Estadual n.º 40.743, de 29/03/1996, que regulamenta o Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS, instituído pela Lei Estadual n.º 9.177, de 18/10/1995.

O trato municipal da política da assistência social nas Leis Orgânicas é informado pela MUNIC/IBGE que em 2012, 97% dos municípios registravam um capítulo ou artigo sobre tal matéria. Esse percentual é elevado a 100% nos municípios com mais de 500.000 habitantes e, em todas as regiões do país alcança mais do que 95%. Os analistas dos dados da MUNIC consideram no texto que os percentuais de presença da regulação da assistência social em Lei Orgânica Municipal é notoriamente significativo. Como já salientado acima quanto às constituições estaduais, é necessário identificar qual é o direcionamento do conteúdo desses dispositivos legais. Como se lê, a Constituição do Estado de São Paulo registra conteúdo que mantém plena distância quer da Constituição Federal de 1988, quer da LOAS ou de outros dispositivos da assistência social. Este fato indica que se faz necessário realizar a análise de conteúdo das legislações maiores de estados e municípios, a fim de poder constatar até onde seu conteúdo ultrapassa ou não, a perspectiva assistencialista e generalista da assistência social.

O tardio acúmulo propositivo no campo da assistência social deve ser apontado como um dos fatores a dificultar a legitimidade de uma área que como já dito é marcada por vergões conservadores e historicamente lesivos à cidadania social.

Possivelmente se os conteúdos propositivos para a política de assistência social fossem mais profícuos, muito teria sido facilitado como conteúdo e estratégia à dinâmica da gestão da política. Há que se reconhecer, que quem esteve, e está, nos diversos postos da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, tem sido continuamente desafiado a buscar no debate os elementos que são ausentes de um referencial mais sólido para uma política de proteção social que deve responder por demandas diversas àquelas postas pela proteção trabalhista.

Embora já tenha sido esclarecido que a legalidade não substitui a legitimidade, é preciso ter claro que o domínio de uma proposta para a assistência social na condição de

direito foi lento. Boschetti (2006) relembra que em 1985 foi elaborado o Iº Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República e que um trabalho de articulação realizado entre Legião Brasileira de Assistência (LBA), Secretaria de Assistência Social (SAS) e Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) resultou em um Plano Nacional de Assistência Social sendo que alguns de seus elementos estão presentes nesse Iº PND. A autora registra que essa contribuição primeira da assistência social mostra a ausência de relação entre o diagnóstico e as propostas de ação de corte frágil e indicativa de um movimento de transferência das ações para o nível local e para entidades sociais.

A autora afirma:

*“a assistência social era um área opaca, não constituindo objeto de reivindicações mais amplas, como a elaboração de uma política orgânica a segurança social. De fato, não identificamos nos documentos analisados nenhuma demanda formal de política mais ampla de assistência social feita durante a Assembleia Constituinte” (Boschetti, 2006: p.164).*

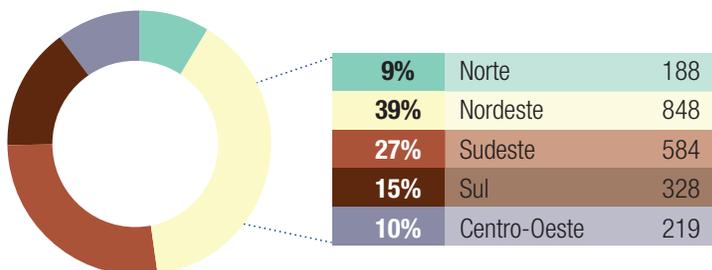
Essa opacidade somada à ausência de reivindicações, a baixa incidência do debate sobre o tema na academia, serão motivos que retardam o domínio crítico propositivo do conteúdo da política. Boschetti (2006) referenda por entrevistas com representantes da categoria o que NEPSAS, da Pontífice Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) já tem acentuado.

Em 1985 a publicação do livro *A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras* (Sposati, Yasbek, Falcão e Bonetti, 1985) foi pioneira para o debate quanto a possibilidade da assistência social, a partir de seus traços de espaço contraditório, ingressar no campo da cidadania social ou de um direito social possível. De fato foi só no momento em que Collor vetou a Lei Orgânica da Assistência Social, em 1990, que a categoria de assistentes sociais se mobilizou para o debate e construção de uma proposta de regulação da Constituição de 88 quanto a assistência social. Mas sem dúvida o acúmulo era pouco. Era difícil avançar em propostas para além de diretrizes que apontassem os va-

lores éticos dessa política. Nessa direção é que a definição constitucional da seguridade social é a grande ancora ético-valorativa na assistência social e deveria ser, de fato, mais debatida como um grande guia para aferir a direção política dessa política.

Em síntese muito se fez nestes 20 anos. Seguramente, do ponto de vista interno, as conquistas da política foram várias, mas destaca-se, a instalação da proteção social básica, e nela, a instalação em todo território nacional, dos Centros de Referência de Assistência social, os CRAS.

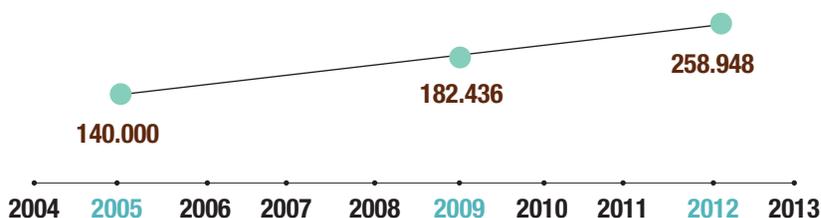
O Censo SUAS 2012 registra que estão implantadas 7.725 unidades CRAS em 5.323 municípios, configurando 95% de municípios com pelo menos um CRAS em funcionamento. O salto de implantação em 10 anos, de zero em 2003, para 7.725 CRAS em 2012, é sem dúvida algo gigantesco. Cinco estados da federação têm unidades CRAS em todos os seus municípios. A exceção do Amapá com cobertura de 69% dos municípios com CRAS os outros 20 Estados da federação registram cobertura que varia entre 89 a cerca de 100% dos municípios. Observa-se pela leitura longitudinal dos Censo-Suas que entre 2010 e 2012 cresceu a concessão de benefícios eventuais nos CRAS, mas é de se destacar também o crescimento da entrega de cestas básicas nos CRAS o que já atinge a 54%. Lembra-se aqui a necessidade de melhor definição sobre essa massiva permanência de entregas de cestas básicas nos serviços de assistência social. Esse uso e costume que chega até a definir cotas de cesta por profissional precisa ser seriamente revisto. Sem dúvida sua permanência é uma herança assistencialista que precisa ser rompida.



*Distribuição por regiões do país dos CREAS. Censo SUAS, 2012.*

Na proteção social especializada o ano de 2012 registra 2.167 CREAS cadastrados, registrando um aumento de 81% entre 2010 e 2012. Desse total, 2.114 são CREAS municipais e 53 regionais, isto é, unidade implantada pelo órgão gestor estadual que se localiza em um município sede, e atende à população de municípios vinculados.

A qualidade, porta a dentro, é o grande desafio a alcançar no conjunto de quase 10 mil unidades públicas de atenção básica e especializada na assistência social e cerca de 260 mil trabalhadores na política.



*Volume de trabalhadores na política de assistência social de acordo com resultados longitudinais do Censo Suas. Brasil. MDS, 2013*

A assistência social é responsável por 4,3% de todo o pessoal ocupado nas administrações públicas municipais de acordo com a MUNIC e apenas 0,7% do total (3.128.923) de trabalhadores estaduais de acordo com a ESTADIC.

A desertificação de profissionais para atenção à população, como tem ocorrido na área de saúde, precisa ser fortemente evitada com estratégias de apoio e qualificação, para além da remuneração adequada dos trabalhadores. Seguramente, a política de trabalho no SUAS avançou significativamente, mas ainda não se conseguiu garantir a provisão de pessoal com a execução de concursos públicos. Sem dúvida, temos uma política em ascensão, o que pode ser percebido a partir da comparação entre resultados da MUNIC 2005, MUNIC 2009 e MUNIC 2012, ESTADIC 2012, dos Censos SUAS de 2007 a 2012 e da Fotografia da Assistência Social no Brasil, de 2007. Este último documento afirma:

*“(…) Incluir a assistência social como política pública não significa a assentimentalização da política social, mas, muito pelo contrário, a ruptura com o pragmatismo de ações governamentais no campo da assistência social para alçá-lo ao estatuto de política pública asseguradora de direitos”. (Fotografia, 2007).*

A MUNIC 2009 mostra que o órgão gestor municipal da política de assistência social em 5.553 municípios está integrado à administração direta. Somente 8 municípios dos Estados do Pará (1), Ceará (1), Paraná (1), Rio Grande do Sul (2) e Goiás (3), é que declararam a gestão em órgão da administração indireta. Portanto, a gestão da assistência social é parte sim do Estado brasileiro em todos seus entes federativos. Se temos aqui uma vitória seguramente a qualidade de ação desse enorme número de órgãos gestores exige forte programa de qualificação, não só dos trabalhadores, de forma geral, mas dos gestores e do modelo de processo de gestão que adotam. Trabalhar em políticas sociais exige forte empenho em gestão democrática em formato de baixa verticalização e forte alteridade. A aprovação da Política Nacional de Educação Permanente do SUAS – PNEP/2013, a reger o processo de capacitação institucional, tem no processo de gestão adotado seu principal oponente/apoiador a depender do modo como opera.

Romper com o assistencialismo em curva ascendente de cobertura de atenções tem ainda dois grandes aliados: a política de expansão de serviços socioassistenciais e sua articulação entre benefícios e serviços e a política de desenvolvimento da representação da população no processo decisório da política.

Tem sido frequente receber reclamos da população que utiliza os serviços socioassistenciais quando é nominada genericamente de usuário. Para essa população o termo usuário tem conotação negativa pelo fato de se assemelhar a expressão usuário de droga. Vicente Faleiros vem buscando denominar genericamente como, sujeitos de atenção da assistência social.

O Censo Suas registra um crescimento da prestação desses serviços socioassistenciais pelas gestões municipais, se em 2005 eram 96% dos municípios que afirmavam tal execução em 2012 já são 99%, portanto, praticamente a totalidade. Claro que é preciso saber sob quais padrões tais serviços são prestados. Isto é, precisamos caminhar

para propostas de análise qualitativas que apontem o custo dos serviços sob padrões de execução pré-determinados.

Concluindo, pode-se afirmar que enfrentar o assistencialismo exige buscar aliados na qualidade e na representação dos sujeitos de atenção na assistência social. É de se demarcar a dinâmica que vem sendo desenvolvida pelo Colegiado de Gestores Municipais que podem vir a ser de fato, e de direito, efetivos operadores do processo de ruptura com as formas de subalternização presentes no processo de gestão e negação de direitos socioassistenciais.

## **Referências Bibliográficas**

BOSCHETTI, IVANETE. Seguridade e trabalho. Paradoxos na construção das Políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil. Brasília :Letras Livres: Editora UnB,2006. 1ª reimpressão.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Censo Suas dos anos de 2009 a 2012.

IBGE - Coordenação de População e Indicadores Sociais. Perfil dos Municípios Brasileiros. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Suplemento de assistência social. 2005, 2009, 2012. Brasil.

SPOSATI, A., YASBEK, MC., FALCÃO MC., BONETTI, D. A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras. Cortez Ed., São Paulo. 1985,11ªedição.





---

*Assistência Social e  
Construção do SUAS -  
balanço e perspectivas:  
O percurso da Assistência  
Social como política de direitos  
e a trajetória necessária*

---

**Denise Colin**

**Luciana Jaccoud**

As autoras agradecem a leitura cuidadosa e sugestões apresentadas ao texto por  
Juliana Pereira e Ana Heloisa Moreno.



## **Introdução**

Nos últimos anos, a assistência social vem construindo uma nova trajetória, organizando-se sob novos padrões e afirmando-se como parte integrante do sistema brasileiro de proteção social. A partir do seu reconhecimento, pela Constituição Federal, como política social asseguradora de direitos no âmbito da seguridade social, a assistência social passou por expressivas alterações. Teve início a superação de um quadro histórico de quase ausência da ação pública, marcada pelo clientelismo e patrimonialismo, pelos auxílios e doações, pelas iniciativas fragmentadas, voluntaristas e mesmo improvisadas do assistencialismo. Era um quadro onde a assistência, voltada para ações de ajuda aos pobres e carentes e ancorada na caridade, na filantropia ou na benemerência, desresponsabilizava o Estado face aos serviços e atenções.

Desde 1988, a assistência social vem protagonizando avanços legislativos, institucionais e políticos. Mas foi com a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ancorado nas normativas de 2004 e 2005, que efetivamente ampliaram-se as bases operativas da política, fortalecendo-se seu fundamento federativo e suas responsabilidades protetivas. Nesta última década, expandiram-se os equipamentos, recursos, serviços e benefícios, crescendo a oferta e o acesso às atenções e proteções da assistência social.

Tais avanços atendem ao alargamento do compromisso público e da intervenção social do Estado no social determinado pelo texto constitucional. A Constituição ampliou as situações sociais reconhecidas como objeto de garantias legais de proteção. Expandiu significativamente a competência pública em face de vários problemas cujo enfrentamento se dava, parcial ou integralmente, no espaço privado. Alargou o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social submetidos a regulamentação estatal. As implicações foram muitas, com impactos relevantes no desenho das políticas sociais, na definição dos beneficiários e nas especificidades das ofertas.

Para o conjunto das políticas da seguridade social – saúde, previdência e assistência social - o desafio de organizar-se a partir do paradigma ampliado de direitos sociais

universais impôs novas perspectivas: garantir acesso a renda e serviços sociais não apenas quanto a cobertura de riscos sociais mas efetivando proteção por via contributiva e não contributiva a toda a população; atuar uniformemente de forma a reconhecer os direitos a todos os segmentos; realizar ofertas sob responsabilidade pública que substituam as proteções tradicionais, personalizadas, associadas à carência, baseadas na ajuda; enfrentar as situações de destituição e pobreza, sem abdicar dos objetivos de redução da desigualdade, equalização de oportunidades e melhoria das condições sociais de vida do conjunto da população.

O caminho percorrido levou à constituição do Sistema Único de Saúde – SUS, do SUAS, à implementação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da Previdência Rural, à criação do Programa Bolsa família (PBF) e de um conjunto de programas no âmbito da Saúde e da Assistência Social visando a enfrentar a desigualdade e condições de vulnerabilidade ou violação de direitos. Mas, além de importantes avanços e das perspectivas comuns, as políticas da seguridade social também compartilham desafios. Podem ser lembrados os relativos à implementação de um modelo de gestão nacional por meio de sistemas únicos, a participação privada com e sem fins lucrativos na oferta, a questão do financiamento, e as dificuldades de legitimação das políticas em uma sociedade tensionada pelo individualismo societal e por projetos diferenciados de proteção social – incluindo os inspirados em leituras privatistas e minimalistas de solidariedade social.

Em seu campo específico, a assistência social colheu conquistas expressivas, em que pese também enfrentar importantes os desafios. Os avanços foram muitos, desde a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993 e, especialmente, após a deliberação da Política Nacional de Assistência Social de 2004 e da Norma Operacional Básica de 2005, chamada Nob-SUAS. Regulamentando as determinações constitucionais, avançando nas normativas, pactuando as responsabilidades dos entes federados e operando e ampliando o acesso aos seus benefícios e serviços, a assistência social é hoje uma realidade da seguridade social brasileira. Contudo, ainda enfrenta inúmeras demandas de alargamento e amadurecimento em suas ofertas, de modo a responder plenamente aos objetivos protetivos que a organizam e legitimam.

Este artigo pretende fazer um balanço destes avanços, não apenas visando avaliar o caminho percorrido mas, sobretudo, refletir sobre os desafios que emergem neste momento de amadurecimento do SUAS. Incluindo desta primeira, o texto está organizado em 6 seções. A segunda discutirá os princípios da assistência social enquanto política de direitos e as exigências colocadas por tal configuração para um sistema nacional operador da política. Em seguida, a terceira seção apresentará um rápido levantamento do processo de construção institucional efetivado nesta década, considerando que a consolidação das ofertas públicas - seja por meio de serviços, programas, projetos ou benefícios - dependem de meios como os relacionados a existência de unidades públicas, ao fortalecimento dos recursos humanos e a organização de uma sistemática de financiamento, acompanhamento e apoio a gestão e controle social da política. A quarta seção fará um balanço das ofertas do SUAS, com destaque os benefícios, os serviços e os programas nacionais. Em seguida, será apresentada uma reflexão sobre o papel da assistência social no combate à pobreza. Por fim, a sexta seção discutirá alguns de nossos desafios, entendendo que é do amadurecimento do debate sobre esta trajetória e suas perspectivas que dependerá parte importante do sucesso em consolidar uma política pública de assistência social garantidora de direitos e com efetivos impactos nas condições sociais da população brasileira.

## **1 - A construção da assistência social como uma política de direitos**

O caminho adotado pela Constituição de 1988, de amplo reconhecimento das demandas de universalização da proteção social, teve repercussões profundas, normativas, organizacionais, técnicas e políticas, na assistência social. As implicações são de largo alcance e exigiram tanto a identificação dos públicos e das situações sociais objeto de garantias de direito, como dos serviços e benefícios cuja oferta pública é obrigatória neste campo de proteção social. Como consequência, apresentaram-se novas exigências sobre as bases operativas da política. Ou seja, a construção da política na ótica ampliada do direito social universal exige identificação das atribuições públicas face às necessidades e demandas sociais que devem ser atendidas.

A primazia da responsabilidade pública na regulação, coordenação e oferta é expressão do fato de que não há direito social sem a garantia do Estado. Com o reconhecimento das demandas sociais pela via do direito social, a proteção social se torna mais efetiva, reduzindo vulnerabilidades e incertezas, igualando oportunidades e enfrentando as desigualdades. Isto porque quando não referenciada em direitos, as políticas de proteção social limitam-se a programas e projetos de formato temporal e objetivos tópicos. Podem ter relevância face a determinados contextos e situações e/ou em papel complementar. Mas como principal resposta do Estado social, implicam em efetivos riscos de descontinuidade, fragmentação e insegurança da proteção ofertada. A importância da referência aos direitos e à cidadania social é ainda maior no âmbito da atenção a populações caracterizadas por alta vulnerabilidade: em sua ausência, o atendimento pode restringir-se a dimensões morais e comportamentais. No exterior do campo da cidadania, amplia-se o risco de naturalização da desigualdade quando não de culpabilização do usuário.

Políticas de proteção social ancoradas em direitos apontam, contudo, para outra dimensão protetiva. Direitos são obrigações legais de oferta face a situações sociais identificadas a demandas legítimas de proteção. Com relação a tais situações, a oferta de proteção – via serviços ou benefícios – deve ser contínua, uniforme, claramente desenhada e reivindicável. Assim, a inclusão da assistência social como política pública no âmbito dos direitos à seguridade social tem exigido sua estruturação em novas bases: reconhecimento deste locus de responsabilidade pública pelos entes federados e de suas respectivas atribuições; padronização das proteções com definição das ofertas e seus objetivos; instituição de garantia de acesso a serviços e benefícios em todo o território nacional, considerando não apenas o princípio da universalidade como da uniformidade e da cobertura das prestações.

Para realizar tais objetivos, a política de assistência social deve contar ainda com um conjunto de aportes: equipamentos públicos, recursos humanos, financiamento estável e regular, rede integrada de serviços e sistemas de informação e monitoramento. Ou seja, é necessário organizá-la nacionalmente na forma de um Sistema Único, operando em cada território, acompanhado por instrumentos da vigilância sociassisten-

cial e implementado em gestão partilhada dos três níveis de governo, com normativas nacionais pactuadas em instâncias federativas e deliberadas com controle social.

Esta construção, cujas diretrizes gerais haviam sido apontadas pela LOAS, ganhou densidade com a aprovação da Política Nacional da Assistência Social (PNAS), em 2004, e da Norma Operacional Básica do SUAS, de 2005, revisada em 2012. Visando definir, para além dos públicos, quais as ofertas protetivas que a assistência social deve garantir, a PNAS elencou as seguintes seguranças: de sobrevivência, ou de rendimento e autonomia; de convívio ou vivência familiar; de acolhida e de sobrevivência a riscos circunstanciais. O avanço é expressivo, pois:

*Desta forma, supera-se a associação entre a assistência social e os grupos identificados como incapazes para o trabalho e a vida autônoma. Passa, agora, a abraçar, pela via da segurança de renda, o conjunto da população sem recursos monetários que lhe garantam a sobrevivência, como “é o caso das pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas de condições básicas para sua reprodução social” (PNAS, 2004). A segurança de acolhida, por sua vez, refere-se ao direito à alimentação, abrigo e cuidados, e deve ser ofertada àqueles que, por inúmeras razões estejam (ou precisem estar) separados da família ou destituídos de capacidade para se prover de tais necessidades. A segurança de convivência e de desenvolvimento de autonomia dizem respeito ao enfrentamento das situações de isolamento, de perda de relações ou de dificuldades em desenvolver potencialidades, que podem ser supridas por um conjunto diversificado de serviços (Ipea, 2007, p 79).*

Com a Nob-Suas, avançou-se na integração entre as diversas esferas de governo e na organização dos níveis de proteção social, básico e especial. Ela ampliou a organicidade do desenho e dos arranjos institucionais para a prestação de serviços. A pactuação e coordenação federativa, a nova sistemática de financiamento com regularidade dos repasses federais e os mecanismos automáticos de transferências de recursos fundo a fundo ancorada em pisos, critérios e indicadores de partilha, fortaleceram a institucionalidade da política. Garantiram ainda a estrutu-

ração inovadora dos equipamentos públicos, equipes e serviços, assim como a continuidade dos atendimentos. Seguindo esta trilha, em 2012 a nova Nob-Suas reforçou as dimensões do planejamento e da pactuação de metas e resultados e o cofinanciamento da área, além de ter flexibilizado o uso dos recursos federais repassados na forma de pisos.

Neste desenho, a participação das entidades sem fins lucrativos ganha perspectiva orgânica na política de assistência social, a partir da estruturação de um patamar específico de integração e coordenação entre elas e o Estado. A realização do provimento público, neste campo da intervenção social, opera por meio da iniciativa pública e privada, e demanda sua articulação em um conjunto integrado de ações, constituindo a rede socioassistencial. As entidades privadas de assistência social se vinculam à rede por meio de pactos em torno de objetivos comuns para a garantia de direitos socioassistenciais, de forma a configurar um sistema com a complementaridade necessária ao atendimento à integralidade das demandas da população no campo da assistência social e compartilhamento de responsabilidades pelos resultados.

A coordenação, os encaminhamentos e o atendimento no território, com padrões de qualidade, devem ser assentados em pactuações permanentes visando as ofertas face a metas de proteção. Neste âmbito, reverte-se de particular importância a construção das instâncias de pactuação interfederativa. A Comissão Intergestora Tripartite – CIT, representativa das três esferas de governo e do DF, é responsável pela negociação de aspectos operacionais de gestão nacional do sistema descentralizado de assistência social. As Comissões Intergestoras Bipartites (CIB), de âmbito estadual e com representação do Estado e dos municípios, visam à gestão local/regional. A relevância destas instâncias se deve ao fato de que os direitos sociais implicam na uniformidade do atendimento em todo o território nacional. Exigem unidade nos conteúdos das ofertas, desde a eleição de prioridades à definição de formatos, qualidade e financiamento, com inúmeros impactos na gestão além de demanda de ação coordenada e integrada dos diferentes níveis de governo.

A construção institucional do SUAS ganhou um relevante marco em junho de 2011, com a promulgação da chamada Lei do SUAS. A Lei nº 12.435, de 6 de julho de

2011, representou o acolhimento do SUAS no corpo da LOAS. Com esta medida, o texto legal consolidou a trajetória de estruturação da política de assistência social ocorrida desde a aprovação, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), da PNAS. Ficam, assim, ancorados ao lado dos objetivos e das competências desta política, as ofertas e níveis protetivos – básico e especial -, seus equipamentos públicos, além de relevantes aspectos da gestão tais como os sistemas de informação, monitoramento e avaliação e o pagamento das equipes de referência, o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGD/SUAS, com previsão de destinação, em cada esfera de governo, de pelo menos 3%, para a manutenção e o efetivo funcionamento dos conselhos de assistência social.

## **2- Fortalecendo a Institucionalidade da Política**

Os avanços normativos fundamentaram a organização da assistência social ao longo da última década. Mas foi com a aprovação da NOB/SUAS que a política ganhou institucionalidade nos territórios, passando a alcançar a população com a oferta de serviços e programas, e ampliando sua efetividade no campo dos benefícios. Para efetivar sua oferta, fazia-se necessária a instituição de unidades públicas, o fortalecimento dos recursos humanos, a organização de uma sistemática de financiamento que assegurasse repasses regulares a partir de critérios republicanos e transparentes, além de processos contínuos de aprimoramento da gestão.

Em 2005 começaram a ser implantadas as unidades públicas de referência do SUAS, voltados à proteção básica e especial. Previstos pela PNAS, os Cras e Creas se expandiram rapidamente, contando principalmente com o cofinanciamento fundo a fundo. As unidades municipais existentes e que já operavam com o então chamado Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), passaram a ser consideradas CRAS, sendo incentivadas a realizar o reordenamento necessário às normativas do equipamento e do serviço. O mesmo ocorreu na proteção especial, onde as unidades municipais que implementavam o programa Sentinela, voltado ao enfrentamento da violência e abuso sexual contra crianças e adolescentes, foram reconhecidas como CREAS.

Estes dois grupos iniciais conformavam, em 2005, 2.292 unidades públicas<sup>1</sup> em reordenamento, mas já identificadas aos novos equipamentos do SUAS. Em agosto de 2013, este quantitativo já havia sido multiplicado mais de 4 vezes, ultrapassando 10.000 unidades públicas cofinanciadas pelo MDS, sendo com 7.507 CRAS (em 5.527 municípios) e 2.318 CREAS (em 2.073 municípios), além de 291 novos equipamentos: os Centros de Referência para População em Situação de Rua – Centro POP (em 246 municípios).<sup>2</sup>

A relevância das unidades públicas de assistência social não deve ser negligenciada. A estratégia de alocação dos equipamentos da proteção básica em todos os municípios brasileiros, adotada pela NOB/SUAS e perseguida desde então pela CIT e pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) vem alcançando seus objetivos. A universalização do acesso às unidades públicas e seus serviços obrigatórios caminha para a integralidade da cobertura na proteção básica em todos os territórios vulneráveis conforme tipificado pela Nob/Suas.

Esta estratégia tem sido complementada com diversos outros esforços de fortalecimento das equipes e de maior presença dos serviços nos territórios. O apoio à constituição e operação de equipes volantes tem sido relevante face ao objetivo de chegar às populações mesmo em territórios mais isolados.<sup>3</sup> No que diz respeito à proteção social especial, desde 2012 o MDS passou a cofinanciar o Serviço Especializado em Abordagem Social. São iniciativas que aumentam a capacidade de oferta com relação a populações e territórios em maior vulnerabilidade e/ou violação de direitos.

---

1 Eram 1.978 CRAS e 314 CREAS.

2 Além dos equipamentos públicos já citados, novas modalidades de equipamentos estão sendo implementados, tais como as Residências Inclusivas e os Centros-Dia de Referência para Pessoa com Deficiência. Em agosto de 2013, o MDS já cofinanciava 204 unidades de Residências Inclusivas em 143 Municípios, e as primeiras 27 unidades de Centro-Dia, em processo de implantação no DF e em 26 municípios, sendo um por estado. Estas iniciativas associadas aos Programas BPC na Escola e BPC Trabalho, que articulam ações intersetoriais, demarcam a adoção de um novo paradigma para a atenção à pessoa com deficiência no campo das políticas públicas brasileiras.

3 Em Setembro de 2013, o MDS já apoiava a oferta de serviços por 1.197 equipes volantes em 1.030 municípios

A ampliação da rede, tanto em equipamentos como em capacidade de oferta, foi acompanhada de crescimento dos recursos humanos no SUAS. O Censo SUAS 2012 identificou cerca de 260 mil trabalhadores nas unidades públicas e na gestão no DF, estados e municípios. Em 2011, o Censo SUAS da Rede Privada identificou quase 330 mil trabalhadores atuando nas entidades de assistência social. Estes dados denotam que, apesar da recente implantação, o Sistema consolidou-se contando com equipes próprias e com contingente significativo de profissionais.<sup>4</sup>

Cabe ressaltar que os avanços no processo de construção do SUAS estão assentados em uma nova sistemática de financiamento. A consolidação das transferências federais por meio de pisos e blocos regulares e automáticos em cada nível de proteção, e assentados em critérios pactuados e equitativos de partilha (Mesquita et al. 2012) representou a garantia da presença do fundo público na sustentação dos serviços continuados.

Até 2005, a participação federal na oferta de serviços socioassistenciais se dava por meio do financiamento da modalidade de Serviços de Ação Continuada (SAC). Os SAC se estruturavam de acordo com o segmento da população a ser atendida e financiavam, por meio de convênio, uma rede de atendimentos ampla, voltada a serviços como creches, pré-escolas, abrigos, instituições de assistência a pessoas com deficiência e idosos e cuja execução estava sob a responsabilidade dos estados e municípios, diretamente ou por intermédio de entidades sem fins lucrativos.

*“Com esse modelo, observou-se a manutenção de um mesmo padrão de distribuição de recursos ao longo dos anos, onde imperava a chamada “série histórica”, que acompanhava não as necessidades de oferta de serviços, mas o financiamento das redes de serviços já instaladas. Observou-se ainda a falta de integração entre esse financiamento e capacidade de diagnóstico e planejamento municipal, permitindo a manutenção de uma rede em geral organizada de forma fragmentada, sem responder quer a garantias de proteção, quer à objetivos claros de cobertura”.* (Chaibub et al., 2009, p. 190)

---

4 O Programa CapacitaSuas representa o esforço federal, em parceria com os Estados, no sentido da implementação de uma ação continuada de capacitação voltada às equipes da gestão e dos serviços socioassistências obrigatórios. O programa está sendo executado em todo o país com uma rede de mais de 100 instituições de ensino superior.

Para fazer face a todos estes avanços, o financiamento federal para a política não apenas se regularizou em novo formato mas cresceu expressivamente. Em 2014, mais de 68 bilhões<sup>5</sup> de reais serão mobilizados para a função 08 – assistência social. Segundo o IPEA (2012), em 1995 a política de assistência social contava com recursos públicos federais da ordem de 0,08% do PIB. Estes recursos representavam, 15 anos depois, em 2010, cerca de 1,08% de um PIB nacional significativamente superior.

O crescimento de recursos federais foi constante, seja no que diz respeito aos serviços e programas, seja aos benefícios. Estudo do SPO/MDS (2012) avaliando a trajetória entre 2005 e 2012, observa um crescimento de 153% nos recursos aplicados pelo Ministério na assistência social. Neste período, os recursos destinados ao BPC tiveram crescimento da ordem de 265%, os recursos destinados ao PBF um crescimento de 108% e aqueles destinados aos serviços, gestão, programas e projetos cresceram mais de 150%. O aumento de recursos destinado a política de assistência social tem sido observado também entre as esferas estadual e, municipal, como destacou o estudo já citado de Mesquita et al (2012).

O esforço para aperfeiçoar os instrumentos de gestão e coordenação federativa também foram expressivos nos últimos 8 anos e podem ser exemplificados com a criação do Índice de Gestão Descentralizada do SUAS (IGD-SUAS) aos estados e aos municípios. São recursos voltados para o aprimoramento da gestão e, em 2012, mobilizaram mais de R\$ 139 milhões. Tais recursos, ao mesmo tempo em que incentivam a obtenção de resultados positivos na gestão e o alcance de patamares de qualidade do Sistema, permitem aos entes federados potencializar medidas e fortalecer sua capacidade de operação com investimentos em equipamentos, recursos humanos ou sistemas tais como de vigilância socioassistencial ou de monitoramento.

Por fim, e não menos importante, cabe ressaltar a tipificação e padronização dos serviços socioassistenciais, visando homogeneizar e ampliar as garantias de oferta à população e instituir no território unidades públicas associadas a rede de serviços e a fluxos dentro da política e entre políticas e instâncias de garantia de direitos. A organicidade

---

5 PLOA 2014/MDS/SISPOAD

6 Valores Executados. Percentuais consideram valores corrigidos pelo IPCA-IBGE até 31.12.12. Fonte: SIAFI, SPOA/MDS

dos serviços e a estruturação da gestão face as diferenciadas demandas e responsabilidades de proteção configuram aspectos estratégicos na consolidação do SUAS. Os pactos de aprimoramento da gestão estadual e, mais recentemente, municipal, visam responder a tais questões. Apontam para prioridades vinculadas a prazos, metas e resultados no âmbito da estrutura organizacional, assessoria e apoio técnico, sistemas de informação, entre outros. São instrumentos normativos e institucionais que buscam desenvolver e aperfeiçoar os meios imprescindíveis para que a política possa exercer a sua função protetiva no campo complexo dos direitos socioassistenciais.

### **3 - Uma Política de Serviços e Benefícios**

O conjunto de garantias sob responsabilidade da política de assistência social faz com que esta seja a única das políticas da seguridade social brasileira a executar tanto benefícios monetários como a oferta de serviços. De fato, no contexto dos direitos sociais reconhecidos constitucionalmente, a assistência social efetiva benefícios monetários não contributivos, partilhando com os benefícios previdenciários a proteção social no âmbito da renda. No campo dos serviços, compartilha com a educação e a saúde os desafios de operar sistemas nacionais de ofertas continuadas de atenções.

Mas as especificidades das ofertas da assistência social se desdobram além da já citada atribuição dupla face aos serviços e benefícios. Dada a juventude da política, construir uma identidade de conteúdo protetivo face a seus públicos e situações, associado a patamares de qualidade e a cobertura de atendimento ainda é um expressivo desafio. Da mesma forma, superar os preconceitos face aos usuários e os estigmas da ajuda para implementar as ações na perspectiva de assegurar direitos. Neste sentido, cabe destacar: “Efetivar o sistema único com base em direitos sociais implica em forte mudança cultural a ser impregnada no modo de entender a assistência social como política, e não mais como prática” (Sposati e Regules, 2013, p.10).

### ***3.1- O sistema de assistência social no campo da garantia de renda***

No campo da garantia de renda<sup>7</sup>, os benefícios monetários não contributivos tem o papel de enfrentamento das situações de insuficiência de recursos via disponibilização de uma renda mínima. A política de assistência social opera dois importantes benefícios de escala nacional no âmbito do sistema de garantia de renda da seguridade social. O PBC e o PBF aportam proteção no espectro da renda, compondo, com os benefícios previdenciários, um relevante pilar da proteção social brasileira.

O sistema de garantia de renda é composto por benefícios contributivos (previdência rural e urbana, além do seguro desemprego) e não contributivos, que viabilizam mais de 44 milhões de benefícios por mês (dados de dezembro de 2012), dos quais quase 18 milhões eram benefícios assistenciais: 3,8 milhões de benefícios do BPC e 13,9 milhões do PBF.

Tendo como marco a Constituição Federal, a seguridade social avançou de maneira significativa no âmbito da garantia de renda, ampliando o escopo do direito seja na cobertura, no valor dos benefícios e favorecendo a inclusão progressiva de novos segmentos sociais assim como do caráter distributivo do sistema (Silveira et al., 2011). Um dos marcos mais significativos neste processo foi a implementação do BPC, cuja criação trouxe uma mudança no padrão de proteção social brasileiro no campo da garantia de renda, tradicionalmente identificado com os seguros sociais.

A criação do PBF, em 2003, ocorreu em complementariedade os demais programas que operam com rendas de substituição às rendas do trabalho (Mesquita, et al., 2010). O PBF tem efetivamente percorrido uma trajetória distinta da que poderia ser prevista quando de sua criação. De fato, os programas de transferência condicionada de renda fizeram sua

---

7 “As duas vertentes clássicas da garantia de renda são as políticas de seguro social e de assistência social. Os programas previdenciários, de natureza contributiva, e organizados na forma de um seguro social, público e obrigatório, visam proteger os trabalhadores do conjunto de riscos sociais, quais sejam, situações que impedem o exercício do trabalho independente da vontade do trabalhador. Os programas assistenciais, não contributivos e integralmente financiados com recursos tributários, dirigem-se tradicionalmente à proteção daqueles em situação de pobreza e reconhecidamente incapacitados para o trabalho (pessoas com deficiência, idosos, crianças e outros grupos marcados por situações específicas de vulnerabilidade). Progressivamente foram ganhando destaque, entre os benefícios monetários sob responsabilidade da política de assistência social, os programas voltados à garantia de uma renda mínima aos segmentos desprovidos de meios adequados de subsistência, independente da forma ou possibilidade de inserção dos beneficiários no mercado de trabalho” (Jaccoud, 2009, p. 388).

aparição na América Latina, durante a década de 1990, associados a um projeto restritivo de proteção social. Mas ao contrário de se estruturar em uma lógica de desmontagem dos demais programas do sistema de garantia de renda, o PBF vem incluindo uma população até então excluída daquele sistema, reforçando a ação da seguridade social sobre a pobreza e alargando a esfera da proteção para o campo da complementação de renda.

A universalização da cobertura do PBF permitiu a instituição de uma garantia de renda aos brasileiros mais pobres dissociada da condição de inatividade (Jaccoud, 2009). E em 2013, o PBF sofreu uma importante modificação, com a criação de um novo benefício, de valor variável de acordo com a gravidade da situação de pobreza da família. O Benefício de Superação da Extrema Pobreza se soma aos mecanismos tradicionais do PBF, de benefícios em valores fixos.<sup>8</sup> Ele permitiu a afirmação de um novo compromisso com um mínimo social per capita, até então inexistente no Brasil.

Os impactos positivos do BPC e do PBF já foram exaustivamente estudados, tanto no enfrentamento à pobreza e na redução da desigualdade de renda<sup>9</sup> como na ampliação da capacidade de consumo das populações mais pobres e dinamização das economias locais. Têm sido igualmente bem estudados os impactos positivos no que se refere à inclusão e à permanência dos grupos e populações mais pobres e vulneráveis nas políticas de saúde, educação<sup>10</sup>. São benefícios que aportam proteção às situações de pobreza, produzem impactos na redução da desigualdade social e permitem a qualificação da ação preventiva face a outras situações de vulnerabilidade.

### **3.2 - Os serviços socioassistenciais**

Os serviços representam o campo de intervenção da assistência social que visa ampliar potencialidades, construir ativos sociais e enfrentar o risco de isolamento e abandono,

---

8 Em setembro de 2013, o Bolsa-Família operava com os seguintes benefícios: (a) benefício básico no valor de R\$ 70,00 às famílias em situação de extrema pobreza; (b) benefício variável no valor de R\$ 32,00 para as famílias pobres e extremamente pobres com filhos/as de 0 a 15 anos, limitados a 5 por família; (c) benefício variável vinculado ao adolescente (16 e 17 anos) no valor de R\$ 38,00 e limitado a dois por família; (d) benefício variável à gestante e à nutriz no valor de R\$ 32,00; (e) benefício para a superação da extrema pobreza, cujo valor é calculado para cada família e que atende as famílias que não superavam a linha de extrema pobreza, mesmo recebendo os benefícios anteriores.

9 Ver por exemplo Ipea (2012) e Silveira et al (2011).

10 Ver por exemplo estudos reunidos em Campello e Neri (2013).

além de situações de violação de direitos. A garantia de direitos no âmbito dos serviços socioassistenciais é, entretanto, de difícil implementação, considerando as demandas de universalidade e uniformidade e ela associadas. Mas, desde a definição da proteção que será garantida e os objetivos e aquisições que lhe estão associados, até as questões referentes à sua qualidade e efetividade, são muitos os aspectos em que a política tem avançado nos últimos anos visando a concretude e materialidade das ofertas do SUAS. E a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais foi um importante passo nesse processo de construção institucional, reunindo o conjunto dos Serviços que integram o SUAS, com a correspondente definição, objetivos e provisão, considerando o público a que se destinam, as situações atendidas e as seguranças socioassistenciais a serem aprofundadas.

A Tipificação, aprovada pelo CNAS em 2009,<sup>11</sup> apresenta uma primeira resposta ao compromisso instituído no âmbito dos serviços socioassistenciais. Ela regulamenta este campo de ofertas, padronizando a nomenclatura, os objetivos e conteúdos de cada serviço, identificando os usuários, os locais e condições de acesso, a participação da rede prestadora (governamental e não-governamental), entre outros aspectos. Com esta normativa, os serviços ganharam identidade e unidade para que fossem operados em todo território nacional, com referências para gestores, trabalhadores e usuários, e abrindo caminhos para instituição de indicadores de qualidade no Suas.

Desta forma, tanto a proteção social básica como a proteção social especial, expandidas por meio das unidades públicas – CRAS e CREAS – operam com oferta de serviços obrigatórios: de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e de Proteção e Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos (PAEFI), cujas atribuições se referem ao acompanhamento das famílias e ao encaminhamento para os serviços ofertados pela rede socioassistencial, das demais políticas e órgãos de defesa de direitos. Além do PAIF e do PAEFI os demais serviços tipificados<sup>12</sup> atuam na prevenção

---

11 Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social (Cnas), previamente pactuada na Comissão Intergestores Tripartite (CIT).

12 Além do PAIF e PAEFI, a Tipificação Nacional elenca os seguintes serviços socioassistenciais: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosos, na Proteção Social Básica; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, Serviço Especializado em Abordagem Social e Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias, na Proteção Social Especial de Média Complexidade; e, por fim, na Proteção Social Especial de alta complexidade o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, Serviço de Acolhimento em República, Serviço de Acolhimento Institucional e Serviço de Proteção Social em Situações de Calamidade Públicas e Emergência.

à vulnerabilidade e ao risco, na proteção face à violação de direitos e isolamento, na ampliação das relações de convívio e sociabilidade, na promoção da escuta, no acolhimento e promoção da autonomia, na prevenção do isolamento, violência e abandono.

Os serviços responsáveis pelo acompanhamento familiar mantêm com o Cadastro Único e com o PBF uma relação próxima e devem atuar de forma articulada à rede, considerando a integralidade das demandas das famílias. De acordo com Colin e Pereira (2013), o acompanhamento familiar compreende um conjunto de intervenções desenvolvidas de forma continuada pelo PAIF e PAEFI, que proporcionem espaço de escuta e reflexão e a construção de novos projetos de vida, a transformação e fortalecimento de vínculos familiares e comunitárias, tendo em vista a melhoria das condições de vida das famílias e a inclusão social. Para tanto, este deve contemplar trabalho social com aborde tanto a subjetividade das famílias como a atenção a questões mais objetivas, como encaminhamentos que possibilitem a ampliação do acesso a direitos, serviços, programas e benefícios de responsabilidade da assistência social e das demais políticas públicas.

A constituição da rede de serviços da assistência social, constituída pelas ofertas realizadas diretamente nos equipamentos públicos ou por entidades privadas de assistência social, também encontra sua ancora na Tipificação. A existência de uma relação pactuada entre o gestor local e a entidade socioassistencial, informada por meio do Cadastro Nacional de Entidades Assistência Social, previsto no art. 19, XI da LOAS, dá as bases para que o caráter público dos seus serviços seja reconhecido, assim como a sua integração à rede socioassistencial do município.

O Cadastro Nacional de entidades configura-se, assim, em um importante instrumento de gestão. Ele possibilita conhecer a cobertura e os tipos dos serviços ofertados pelas entidades que se encontram em regular funcionamento, sendo a base para a certificação e o vínculo SUAS. Mais do que isto, o Cadastro contribui no sentido da superação do antiquado legado burocrático e cartorial que marcava a relação do Estado com as entidades sem fins lucrativas no âmbito da assistência social (Stuchi, 2012). A criação de relações transparentes e públicas com estas entidades possibilita que assumam plenamente o lugar relevante que tem no SUAS, ancorando uma rela-

ção efetiva de parceria e complementaridade, onde as competências e qualificações de cada uma possam ser integradas nas ofertas e na defesa de direitos da população em situação de vulnerabilidade social.

A Assistência Social, operando direitos, está ancorada na determinação das vulnerabilidades e das necessidades, face às quais organiza sua oferta de serviços de prevenção e proteção. A construção da política pública pressupõe, assim, que a subjetividade e as interpretações pessoais sejam substituídas por direito à atenção com qualidade da oferta. E no âmbito da garantia das seguranças sob responsabilidade da política, este é um caminho que vem sendo trilhado com progressivo amadurecimento.

### ***3.3 - Os programas socioassistenciais e a integração benefícios-serviços***

Além dos benefícios e serviços, a política de assistência social ainda realiza a gestão de programas estratégicos, entre os quais se destacam os que viabilizam a integração entre serviços e benefícios. Buscando ampliar as esferas de convivência social, autonomia e oportunidades dos beneficiários do BPC e PBF, a assistência social tem ampliado o escopo de seus programas. São ações ancoradas na articulação e no reconhecimento de que as demandas dos usuários exigem o aprimoramento do diálogo e da integração entre as políticas setoriais e suas intervenções sociais.

Dos programas nacionais, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) é o mais antigo, e está integrado às ações federais mobilizadas em torno do objetivo de identificação e retirada de crianças e adolescentes da situação de trabalho infantil. Na assistência social, o PETI compreende a inclusão das famílias no Cadastro Único, a transferência de renda às famílias e acesso aos serviços do SUAS para o acompanhamento familiar e o atendimento das crianças e adolescentes no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Recentemente aprimorado,<sup>13</sup> o PETI passou a contar com ações estratégicas direcionadas aos municípios com maior incidência desta situação, segundo dados do Censo do IBGE. A perspectiva é de contribuir para maior aderência às distintas realidades municipais do país. Este programa tem sido um dos elementos do sucesso da experiência brasileira na redução continuada do trabalho

---

13 Em abril de 2013, o aprimoramento do PETI foi pactuado pela CIT e aprovado pelo CNAS. O Programa passou a contar com ações estratégicas em cinco eixos: informação e mobilização; identificação de crianças e adolescentes; apoio e acompanhamento das ações; monitoramento; e proteção social para crianças e adolescentes e suas famílias.

infantil, refletido em sua queda, observada tanto na faixa de 5 a 9 anos de idade (cujo percentual saiu de 1,9% no ano 2000 para 0,54% no ano de 2012) como para a idade entre 10 anos e 14 anos (cuja taxa saiu de 13,13% para 4,77% no mesmo período)<sup>14</sup>.

Visando atender as pessoas com deficiência beneficiárias do BPC, o Programa BPC na Escola, iniciado em 2007, implementa ações para a inclusão e permanência na escola dos beneficiários, preferencialmente com até 18 anos, mediante articulação das políticas de educação, saúde, assistência social e direitos humanos.<sup>15</sup> Para os beneficiários na faixa etária de 16 a 45 anos, em 2012 foi criado o Programa BPC Trabalho, que a partir de 2012 é integrado ao Programa Acessuas Trabalho<sup>16</sup>, com o objetivo de identificação do interesse e à promoção do acesso ao mundo do trabalho.

O Programa Acessuas Trabalho, instituído em 2011, é voltado para a promoção do acesso a oportunidades de preparação e ingresso no mundo de trabalho ao público da assistência social. Visa promover a identificação, mobilização, encaminhamento para oportunidades de qualificação profissional e inserção profissional. Na Proteção Social Básica, o Acessuas Trabalho efetiva a articulação intersetorial, assim como a identificação e a mobilização de usuários da assistência social para cursos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Aprendizagem (PRONATEC) e a oportunidades de inclusão produtiva.

O Acessuas tem sido uma iniciativa estratégica para o sucesso no acesso e permanência dos beneficiários do PBF nos cursos ofertados pelo PRONATEC<sup>17</sup>. Por meio do Programa, os CRAS vêm participando da mobilização dos beneficiários, informan-

---

14 Dados da PNAD.

15 Em junho de 2013, além dos estados e DF, 3.288 municípios já haviam aderido ao Programa, contando com repasse de recursos do MDS para executar o BPC na Escola.

16 Ao final de 2012, um total de 292 municípios receberam recursos do MDS para implantação do Acessuas Trabalho. Em 2013, este número foi ampliado para 739 municípios brasileiros, os quais poderão também contar com o apoio do MDS para o Programa BPC Trabalho, que deve ser implantado de forma articulada ao Acessuas Trabalho.

17 Os cursos do Pronatec – Brasil sem Miséria mobilizam instituições do Sistema S e as redes federal e estaduais de educação profissional e tecnológica, para ministrar cursos integralmente custeados com recursos federais. Os cursos se destinam aos diversos níveis de escolaridade, desde o letramento inicial, e contam com recursos de apoio aos estudantes para alimentação e transporte. Até outubro de 2013 mais de 750 mil matrículas foram realizadas.

do-o das oportunidades e das condições de cada curso. Vêm ainda acompanhando os alunos durante a aprendizagem, não apenas procurando ajudá-los a superar as dificuldades encontradas, mas apoiando as entidades ofertantes dos cursos a se adaptarem às necessidades, demandas e expectativas do público atendido. Por fim, vem dialogando com as instituições que podem apoiá-los em busca de uma melhor inserção no mundo de trabalho.

Todos os programas citados enfrentam os preconceitos aos quais os segmentos mais vulneráveis ainda são submetidos. Não apenas as pessoas com deficiência, mas também os beneficiários do PBF enfrentam valores, atitudes e constrangimentos que precisam ser rompidos para que sua inserção e seu direito social - da direito a renda ao direito de acesso à formação profissional e ao trabalho - possam ser realizados. No caso dos beneficiários do PBF, julgamentos negativos como o de que o recebimento do PBF atuaria como um desincentivo a busca e o exercício do trabalho vêm sendo desmentidos pelas pesquisas.<sup>18</sup> Contudo, é responsabilidade da política pública ampliar as condições e oportunidades para que possam melhorar a sua inserção no mundo do trabalho.

O contexto de fortalecimento da assistência social, em 2009 foi pactuado o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda, marco normativo importante para fazer avançar este campo de intervenção. A partir do Protocolo, tem sido aprimorada a interface entre oferta de benefícios e serviços, como é o caso da normativa recente de acompanhamento das condicionalidades das famílias do PBF. A Portaria nº 251 (dezembro de 2012) regulamenta a gestão das condicionalidades avançando no compromisso de atendimento destas famílias pelos serviços socioassistenciais tendo em vista o pleno reconhecimento de que o descumprimento das condicionalidades de saúde e de educação são um dos mais expressivos indicadores de vulnerabilidade social<sup>19</sup>.

---

18 No caso do trabalho, estudos vem mostrando de maneira consistente que a participação dos chefes de família no mundo de trabalho é similar aos demais segmentos da população brasileira, descartando os supostos efeitos de desincentivo por parte do PBF (Oliveira e Soares, 2012).

19 Com a inclusão das famílias no processo de acompanhamento familiar pelo PAIF, as equipes da assistência social passam a poder interromper os efeitos do descumprimento de condicionalidades, garantindo a continuidade e regularidade da transferência de renda para as famílias durante o atendimento nos serviços socioassistenciais. A implementação deste procedimento tem sido fortalecido e sua adoção estimulada. Ver a Instrução Operacional Conjunta nº 19 SENARC – SNAS Brasília, 7 de fevereiro de 2013.

Entre outros, estes programas nacionais organizam a prioridade da ação em torno de determinados públicos. Fortalecem estratégias intersetoriais ampliando as interfaces e os instrumentos de trabalho comuns em prol da defesa de direitos, promoção e proteção social. Favorecem a integração da ação socioassistencial em suas ofertas de benefícios e serviços. São estratégias a serem continuamente avaliadas e fortalecidas, tendo em vista seu alcance e potencialidades.

## **4 - Assistência Social Face ao Enfrentamento da Pobreza**

A trajetória na qual a assistência social vem se afirmando como política pública de seguridade social vem promovendo uma nova abordagem deste campo com relação ao tema da pobreza. Como já lembrou Telles (2001, p. 20), no Brasil a pobreza foi historicamente interpretada como elemento permanente e quase imutável da sociedade, alheio aos parâmetros de justiça ou às regras da reciprocidade que regem as relações sociais. De fato, foi este o olhar que esteve tradicionalmente associado às práticas assistencialistas. Contudo, na última década, ao mesmo tempo em que o SUAS superava o histórico assistencialista, a pobreza passou a ser objeto de atenção e a mobilizar ações específicas e inovadoras no âmbito da proteção social.

Neste contexto, cabe reafirmar que se o escopo protetivo da assistência social não se limita ao enfrentamento da pobreza - objetivo amplo das políticas públicas – tampouco está alheio a ele. De fato, a pobreza é uma das vulnerabilidades que perpassam as demandas protetivas no campo socioassistencial e face a qual a assistência social opera garantias. A PNAS, ao elencar a segurança de renda como uma de suas finalidades, acolhe integralmente este objetivo, já apontado pela LOAS. A oferta dos benefícios monetários não contributivos enquanto responsabilidade da política pública de assistência social foi inaugurada com o BPC, se adensou com a criação e universalização do PBF, e vem se completando com a progressiva regulamentação dos benefícios eventuais pelos municípios brasileiros. E os impactos destes benefícios nas condições de pobreza da população brasileira já são amplamente reconhecidos.

As demais seguranças socioassistenciais, operadas no campo dos serviços, não se limitam ao âmbito da pobreza ou ao enfrentamento de carências de ordem material. Ao contrário, situações de vulnerabilidade social e riscos pessoais e sociais como os que se referem a violação de direitos podem afetar qualquer cidadão. Como lembra Spasati (2009), tais situações se referem a características do ciclo de vida, da eventualidade de sofrer uma violência ou abandono, ou da necessidade de recompor sua rede de convivência e sociabilidade, seja familiar ou social.

Assim, e como deixa claro a PNAS, a política de assistência social não tem como destinatários específicos indivíduos ou famílias caracterizadas pela insuficiência de renda. Mas mesmo no que se refere aos serviços socioassistenciais, o contexto da pobreza tem influência na ampliação da demanda e no agravamento de certas situações de vulnerabilidade social. A esfera da renda está associada a um conjunto variado de vulnerabilidades e destituição de direitos com repercussões na esfera de responsabilidade de proteção da assistência social. É o caso de largos segmentos de crianças e adolescentes no trabalho infantil ou em situação de exploração sexual, ou ainda de crianças, idosos ou pessoas com deficiência em situação de abandono. A expansão prioritária dos equipamentos públicos de assistência social - os CRAS e os CREAS - nos territórios mais vulneráveis visam afirmar a primazia de atendimento social para as famílias com maiores riscos de agravos e necessidades.

Este caminho tem sido trilhado recentemente, com a participação da assistência social no Plano Brasil sem Miséria (BSM). Lançado como uma estratégia especial do governo para a localização e atendimento da população em mais grave situação de pobreza, o BSM parte do reconhecimento da natureza complexa e multidimensional da pobreza. Neste sentido, aponta para a mobilização não apenas dos benefícios monetários mas também de políticas sociais que ofertam serviços e de programas que visem ampliar oportunidades e melhorar a inclusão produtiva daquela população. O BSM se organizou em três eixos: garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva. O plano representou uma ampliação da agenda de enfrentamento à pobreza amadurecida ao longo dos anos de implementação do PBF, com priorização aos mais excluídos nas atenções públicas<sup>20</sup>.

---

20 Um balanço parcial do BSM pode ser encontrado em MDS, 2013.

No que diz respeito ao SUAS, o BSM apoiou a expansão da rede e de ofertas, como no caso do Programa Acessuas Trabalho, de Centros Pop e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua ou de equipes volantes e equipamentos para lhe darem suporte como embarcações. Como parte das estratégias do BSM, a Busca Ativa tem lugar estratégico. As populações em situação de extrema pobreza são aquelas mais distantes do Estado e das políticas públicas, e para as quais devem ser empreendidos esforços para a identificação, localização e atendimento. A Busca Ativa das famílias em extrema pobreza prevê sua inserção no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e inclusão em programas sociais ofertados pelo governo federal e em serviços públicos universais.<sup>21</sup>

Assim, é relevante destacar que a assistência social tem entre suas ofertas, benefícios monetários voltados aos públicos em situação de pobreza, mas não tem seus serviços tipificados dirigidos restritivamente para esta população. Sua oferta atende a universalidade de direitos e o enfrentamento de situações de vulnerabilidade social que podem atingir qualquer cidadão ou família. Sendo a pobreza e seus agravos parte deste conjunto de vulnerabilidades, devem ser plenamente considerados pela política. Não podem significar, contudo, um risco de subordinação dos objetivos da assistência social à gestão da pobreza. A âncora nos direitos sociais perpassa o tratamento equitativo de todos os cidadãos face às demandas de proteção social e o pleno reconhecimento das vulnerabilidades e danos relacionados à pobreza e às responsabilidades protetivas desta política. Face aos nossos patamares de desigualdade, a pobreza precisa ser tensionar a oferta de serviços a partir de compromissos pela igualdade. E no campo das políticas sociais, a assistência social tem aí um papel estratégico a cumprir.

---

21 Até setembro de 2013, 913 mil famílias extremamente pobres haviam sido incluídas no Cadastro Único, passando a receber o PBF. A inclusão em outras ofertas, desde programas de habitação à assistência técnica rural tem sido operada.

## **Referências Bibliográficas**

Campello, Tereza; Neri, Marcelo (orgs). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

CASTRO, Jorge. Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Brasília, Ipea, Nota Técnica nº 9, setembro de 2012.

CHAIBUB, Juliana; JACCOUD, Luciana; HADJAB, Patrícia. Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios – 1988-2008. In: IPEA, Boletim de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise. Brasília, nº 17, fevereiro de 2010.

COLIN, DENISE R.; PEREIRA, JULIANA M. F. Integração entre Serviços e Benefícios no Brasil. In: XVIII Congresso Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Montevideo, mimeo, 2013.

COLIN, DENISE R.; PEREIRA, JULIANA M. F. Desafios Atuais para a Assistência Social. No prelo.

IPEA. A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. Brasília, Comunicados do Ipea nº 155, setembro de 2012.

JACCOUD, Luciana . Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social. Brasília, IPEA, Texto para Discussão n. 1372, 2009.

JACCOUD, Luciana . O PBF e o combate a pobreza: reconfigurando a proteção social no Brasil? In: Castro e Modesto (orgs). Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafio. Brasília: IPEA-MDS, 2010. vol 1, p 101-136. ([http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1598/1/TD\\_1372.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1598/1/TD_1372.pdf))

JACCOUD, Luciana . Garantia de Renda. Di Giovanni, Geraldo e Nogueira, Marco Aurélio (orgs). Dicionário de Políticas Públicas. São Paulo, Fundap, 2013, p. 388-390.

MDS. Brasil sem Miséria: caderno 2 anos de resultados. Brasília, MDS, agosto de 2013.

MESQUITA, Ana Cleusa; MARTINS, Raquel; CRUZ, Tânia. Cofinanciamento e Responsabilidade Federativa na política de assistência social. Brasília, Ipea, Texto para Discussão n° 1724, março de 2012.

MESQUITA, Ana Cleusa; JACCOUD, Luciana ; SANTOS, Maria Paula. Perspectivas para o Sistema de Garantia de Renda no Brasil. In: IPEA, Perspectivas da Política Social no Brasil. Brasília: IPEA, 2010, p. 345-418.

([http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro08\\_perspectivasdapolitica.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro08_perspectivasdapolitica.pdf))

OLIVEIRA, LUIS FELIPE; SOARES, SERGEI. O Que se Sabe Sobre os Efeitos das Transferências de Renda Sobre a Oferta de Trabalho. Brasília, Ipea, Texto para Discussão n° 1738, maio de 2012.

SILVEIRA, F.G. et alli. Qual o impacto da Tributação e dos Gastos Públicos Sociais na distribuição de renda do Brasil? Observando os dois lados da moeda. In: Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos : elementos para reflexão. Brasília, Ipea/DIEESE , 2011.

SPO / MDS. Financiamento da Assistência Social no Brasil. Brasília, Nota Técnica de Monitoramento, dezembro de 2012.

SPOSATI, Aldaíza. O modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções Fundantes. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS, Unesco, 2009.

SPOSATI, Aldaíza; REGULES, Luís Eduardo. Assistência Social: Política de Direitos à Seguridade Social. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Caderno Capacita SUAS, n° 1. No Prelo.

STUCHI, Carolina; PAULA, Renato; PAZ, Rosângela (orgs). Assistência Social e Filantropia: cenários contemporâneos. São Paulo, ed. Veras, 2012.

20

---

*Gestão Compartilhada  
no Sistema Único de  
Assistência Social - SUAS*

---

**Márcia Helena Carvalho Lopes**  
**Maria Luiza Amaral Rizzotti**

20

*A concretização dos direitos sociais depende de sujeitos que acreditem na capacidade coletiva de construir densidade democrática, tornando-se protagonistas da luta e de ações capazes de construir um pacto pelo alargamento da proteção social.*

## **Introdução**

O presente artigo compõe um conjunto de outros temas, que somados, buscam refletir sobre os caminhos já trilhados na política de assistência social e os desafios para sua ampliação e aprimoramento, dado os 20 anos de implantação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, 10 anos do Programa Bolsa Família - PBF e 8 anos da implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. O tema proposto - Gestão Compartilhada no SUAS – ganha importância, pois expressa um dos mais importantes avanços deste período demarcado pela travessia definitiva da assistência social para o campo público, rumo à primazia do Estado.

No presente artigo o tema será disposto considerando algumas premissas básicas que dizem respeito à dimensão técnico-operativa dos processos de gestão, mas, sobretudo, reportar-se-á à dimensão política que envolve esse modelo de gestão entre as três esferas de governo.

O caminho reflexivo e analítico inscreve-se no âmbito da avaliação e da modernização dos processos de gestão adotados pelas estruturas administrativas do Estado, demandada pelas exigências postas pós-constituição de 1988. Ressaltamos aqui dois âmbitos de complexificação na gestão pública nos dias atuais. O primeiro advém do processo de aprimoramento na gestão, iluminado pelas teorias administrativas que buscam vencer velhos paradigmas do patrimonialismo, do burocratismo e do modelo gerencial. Há nesta dimensão uma preocupação de manter as atribuições precípuas da gestão estatal nas políticas públicas, sobretudo nos processos de planejamento, execução, financiamento, monitoramento e avaliação, adotando modelos que correspondam aos pressupostos das funções de alargamento da proteção social assegurada como princípio constitucional, particularizando a assistência social.

Um segundo nível de complexidade circunscreve-se na necessidade da estrutura pública adotar novas obrigações de garantia de direitos sociais que se consubstanciam na operacionalização de políticas sociais. No caso específico deste artigo recai sobre a política de assistência social por ter se tornado obrigação do Estado na Constituição Federal de 1988 em todas as instâncias federativas.

O tema da gestão compartilhada no SUAS compõe uma arena de pactos mais amplos e de desenhos de gestão federativa. Cabe salientar que em sua origem etimológica federalismo relaciona-se com aliança, tratado, confiança o que vai ao encontro do termo pacto, constituindo-se parte de uma mesma moeda.

No que concerne aos pactos, que permitem a condensação das responsabilidades e aprimoramentos em torno de uma determinada política, os mesmos não podem prescindir de convergência em torno de uma aliança ideopolítica que transcenda as particularizações de bandeiras partidárias e que também ultrapasse os limites dos períodos eletivos das gestões dos mandatos governamentais .

No caso específico da política de assistência social essa construção agregadora pode ser alcançada em torno da ampliação da proteção social não contributiva, da garantia de direitos socioassistenciais e das seguranças que os mesmos afiançam. Assim, ainda que já descritas em lei as garantias do SUAS não podem e não devem ficar restritas a uma linha de governo, mas construir adesão como política permanente e incansável, de Estado e da sociedade.

Naturalmente esse modelo gera questionamentos e inquietações quanto aos motivos pelos quais não há adesão convicta e suficiente de todos os estados e municípios e as respostas formam um amplo leque de justificativas, mas em sua maioria recai em torno da necessidade da reforma tributária e mesmo a revisão das atribuições dos entes. Reforma esta que foi amplamente discutida e aclamada, sobretudo, com o advento da CF/88 que reorganiza as responsabilidades pela implementação das políticas sociais para os três entes federados anunciando a necessidade dessas políticas serem descentralizadas e participativas.

O SUAS, através da NOB 2005, atribui funções e responsabilidades bem definidas para a união e as instâncias subnacionais e tais atribuições tem predominância em dimensões diferentes, mas em síntese lembramos que em âmbito nacional estão demarcadas as funções de regular, normatizar e coordenar a Política de Assistência Social, de monitorar e avaliar a implementação do SUAS, ser copartícipe no financiamento para a manutenção dos serviços mas, sobretudo, dos benefícios concedidos em caráter nacional. Cabe aos Estados, coordenar a política de assistência social e executar a Política Estadual de Assistência Social, além de apoiar técnica e financeiramente os municípios, responsabilizar-se pelo financiamento dos serviços de proteção social especial de caráter regionalizado, realizar monitoramento e avaliação, cofinanciar a rede de serviços municipais. As responsabilidades municipais recaem sobre toda a operacionalização da política de assistência social e, naturalmente, deve ser financiador de todas as ações em parceria com as demais instâncias.<sup>1</sup>

Assim, o caminho dessa reflexão sobre a gestão compartilhada no SUAS, passados os 20 anos da LOAS, exigiu um retorno aos seus fundamentos, sobretudo, no que delinea a gestão pública brasileira e suas características marcadas pela lógica republicana e democrática. Tendo como pressuposto que compartilhar exige pactos e estes têm uma intrínseca dimensão política, firmamos nossa reflexão neste tônus, apresentado tanto nos fundamentos da gestão das políticas sociais, como nas especificidades dos marcos legais, tendo como base a busca de elementos que permitam desvendar as dificuldades e possibilidades de avanços para o cumprimento das responsabilidades fundantes das três esferas de governo.

### *Gestão das políticas sociais no Brasil: federalismo e republicanismo*

Uma análise quanto à gestão compartilhada não pode prescindir da leitura sobre a configuração da gestão de políticas públicas no Brasil envolvendo as responsabilidades dos entes federados, mas, sobretudo, não pode suprimir dessa análise a dimensão política que o tema ensaia. As reflexões referentes às políticas sociais, sob a lógica organizativa, no âmbito da gestão pública, encontram-se necessariamente em uma arena de luta política, pois tanto as políticas sociais como o Estado, são espaços de contradição do modelo econômico, social e político instalado no Brasil.

---

1 Postas aqui de forma resumida as atribuições estão bem descritas nos documentos e leis que normatizam essa política pública.

As políticas sociais vêm sofrendo transformações, em parte, induzidas pelos novos paradigmas compostos na Constituição de 1988, pelas determinações advindas das mudanças no modelo de gestão pública e pelo movimento da sociedade civil em torno das lutas por melhores condições de vida e ampliação dos direitos sociais.

O trato do tema de gestão de política social tem também considerado os clamores pela modernização da administração pública, incluindo sua capacidade de garantir desenvolvimento com equidade social. O novo desenho da estrutura de gestão, mais pontualmente nas políticas de saúde e de assistência social, erigiu-se sob a égide de “sistemas únicos”, referenciados nas diretrizes de descentralização, universalização e participação popular. Considerando o espaço público governamental de sua formulação e execução, esse novo desenho foi formatado com os nexos e limites da administração pública do Estado Brasileiro.

O caso específico da assistência social enuncia sua proposição de política organizada sob a égide de Sistema Único a partir de 2004, com a edição do documento<sup>2</sup> que traz em seu primado a reiteração do objetivo desta política como coresponsável pela ampliação dos direitos sociais, sobretudo na circunscrição da seguridade social sob o signo da proteção social. Nessa linha, gestão pública, proteção social e sistema único passam a se constituir como elementos fundantes da análise do processo de implantação desta política. Associam-se a estes pontos as diretrizes e princípios que embasam as políticas sociais públicas na atualidade, reiterando a gestão compartilhada da entre os entes federados.

Os apontamentos dos impactos da rede de proteção social, em especial a da assistência social não podem ser feitos desconsiderando a construção histórica que envolveu a organização e a mobilização em torno da garantia de direitos. No processo de construção de uma rede pública, com o intuito de afiançar proteção, cabe também incorporar a preocupação referente à capacidade desta rede de promover, de forma eficiente, eficaz e com efetividade social, as garantias e direitos preconizados na política de assistência social.

---

2 Resolução Nº 145 do Conselho Nacional de Assistência Social editada em 2004

*[...] os modernos sistemas de proteção social não são apenas respostas automáticas e mecânicas às necessidades e carências apresentadas e vivenciadas pelas diferentes sociedades. Muito mais do que isso, eles representam formas históricas de consenso político, de sucessivas e intermináveis pactuações que, considerando as diferenças existentes no interior das sociedades, buscam, incessantemente, responder a, pelo menos, três questões: quem será protegido? Como será protegido? Quanto de proteção? (SILVA, YAZBEK & GIOVANNI, 2004: 16)*

O modelo que tem sido enunciado como avanço na gestão das políticas sociais deve plasmar as diretrizes constitucionais, pois elas contribuem para a efetivação de direitos sociais garantidos na esfera legal. Deve, ao mesmo tempo, responder às mudanças propostas na formatação da gestão pública que já dispõem de um arcabouço de análise crítica sobre os antigos modelos<sup>3</sup> e projeta uma gestão argumentada na superação da administração burocrática. (BENTO, 2003).

A lógica republicana que serve de esteio para a gestão compartilhada conjuga a dimensão política e administrativa que conforma a relação entre a União e os seus Estados Membros. Alguns conceitos estão embutidos aqui como os de autonomia, soberania, compartilhamento de poder e preservação do pressuposto do que é comum a todos. A este respeito, Dallari (2000) coloca que a lógica republicana é cláusula pétrea da Constituição Federal de 1988 e Pinho (2002) define oito características para a estrutura federativa. São elas:

*1ª) a união faz nascer um novo Estado; 2ª) a base jurídica da Federação é uma Constituição e não um tratado; 3ª) não existe o direito de secessão; 4ª) só o Estado Federal tem soberania, pois as unidades federadas preservam apenas uma parcela de autonomia política; 5ª) repartição de competências entre a União e as unidades federadas fixada pela própria Constituição; 6ª) renda própria para cada esfera de competência; 7ª) poder político compartilhado pela União e pelas unidades federadas; 8ª) o indivíduo é cidadão do Estado Federal e não da unidade em que nasceu ou reside (p. 02).*

---

3 A gestão pública brasileira pautou-se por diferentes modelos que passam pelo patrimonialismo, burocratismo e gerencial. Alguns autores já tratam da necessidade de avançar-se para modelos como de gestão social que, em tese, responderiam mais adequadamente às demandas de governos que buscam articular o desenvolvimento econômico com o social.

Uma das grandes virtudes da lógica republicana no modo de governar está no estabelecimento de regras transparentes que respeitem os pressupostos da igualdade e da equidade e que definem os marcos sobre os quais os mandatários devem se pautar.

*A virtude republicana da abnegação é, sobretudo, uma virtude de quem está no poder. Quem mais precisa tê-la não é quem apenas obedece, mas quem manda. [...] A república foi a admirável invenção romana para resolver um paradoxo, uma enorme dificuldade teórica e prática, que são as mesmas pessoas mandarem e obedecerem (Ribeiro, 2001, p. 69. in <http://jus2.uol.com.br/doutrina>)*

Em um modelo republicano, o espaço de poder e de decisão deveria ser utilizado para a concretização de projetos políticos que tivessem como compromisso colocar a estrutura do Estado a favor da ampliação do direito e da proteção social. As diretrizes de descentralização, democratização e primazia do Estado (BRASIL, 1993), têm por função precípua orientar a estruturação administrativa das políticas sociais. No caso específico da política de assistência social, essas diretrizes significavam muito mais do que uma direção na qual se pautar, mas sim uma mudança de paradigma na qual a assistência social transita - do privatismo, da lógica pontual e clientelista para a esfera pública. (RAICHELIS, 1998)

*Não se pode existir esfera pública no campo da assistência social sem representação de interesses coletivos, mas são os interesses dos segmentos mais empobrecidos da classe trabalhadora que devem orientar as ações e as práticas dos sujeitos na esfera pública da assistência social. Neste sentido, é junto a esses grupos sociais que a política de assistência social precisa construir nova legitimidade. (RAICHELIS, 1998, 282)*

Esta “travessia” significou romper com uma herança que formatou a assistência social no Brasil por muitos séculos (Sposati, 2007), oferecida fora da circunscrição do Estado, portanto, sem status de direito do controle público. Alocá-la na estrutura pública e governamental traz importantes implicações em sua forma de gestão. Portanto, a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) resultou em

mudanças no modo de financiamento, de organização da rede de serviços, de monitoramento, de avaliação, do sistema de informação e dos sistemas de controle interno e externo desta política.

A inclusão da assistência social como direito social na Carta Constitucional constituiu grande avanço da ampliação dos direitos sociais no Brasil e este tema tem sido amplamente debatido. No entanto, ainda é fundamental destacar que o pressuposto que antecede o reconhecimento, por parte do Estado, de colocar-se como responsável pelo enfrentamento da vulnerabilidade social de grupos anteriormente excluídos do sistema de seguridade é o reconhecimento de que a pobreza e a vulnerabilidade não são frutos de trajetórias e posicionamentos individuais e, sim, resultados construídos histórica, social, política e economicamente, pois um Estado só se responsabiliza pela instauração de um sistema de proteção quando reconhece a coletivização da demanda e a necessidade de atendê-la. Esse pressuposto pode e deve constituir-se no primeiro consenso agregador da gestão compartilhada.

*Os direitos, enquanto constitutivos de um patamar de sociabilidade, têm jogado papel importante na sociedade contemporânea, que, ao discuti-los, coloca em xeque as formas de relação que são estabelecidas, tornando tenso o movimento por vê-los reconhecidos em lei, protegidos pelo Estado e, mais do que isso, explicitados na vida dos sujeitos concretos. (COUTO, 2004:37)*

A descentralização baliza o desenho do SUAS sob os aspectos referentes ao pacto federativo, à autonomia dos municípios e Estados, o compartilhamento de responsabilidades, o fomento à participação popular e à capacidade de tornar as ações desta política pública mais condizentes com a necessidade de seus usuários.

Arretche (2000), no entanto, ao tratar da descentralização das políticas sociais, considera suas dificuldades a partir do traço centralizador historicamente adotado no Brasil. Aponta, ainda, para as especificidades das diferentes políticas sociais no processo de descentralização. Quanto à política de assistência social, em específico, Sposati e Falcão (1990) tratavam do tema com a preocupação de que houvesse, nas adminis-

trações públicas locais, estruturas compatíveis com as tarefas a serem empreendidas. Ainda tratavam da necessidade de garantir a heterogeneidade sem, contudo, perder a unidade para o território nacional.

*Ao contrário dos modelos abstratos e homogêneos de respostas, a descentralização abre necessidade de heterogeneidade, o que exige a construção de novas formas de obter unidade. A diferenciação social no Brasil exige a construção de padrões alternativos e não de um ideal homogêneo. (Sposati & Falcão, 1990: 16)*

Esta complexa relação entre unidade e heterogeneidade, constituiu-se em forte pressuposto para a formulação do modelo de Sistemas Únicos, cuja formatação preza pela descentralização e territorialização, assim como, com a adoção de pactos políticos que deem envergadura à estruturação e fomento dos serviços e benefícios.

### ***A gestão da Política de Assistência Social***

A adoção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) contida na NOB/2005 aponta também para o fato de que, a Assistência Social, ao organizar-se sob a lógica de política de Estado, de forma republicana e descentralizada, fortalece o projeto de extensão da proteção social, o que pode ampliar as condições para a melhoria da qualidade de vida.

*A contribuição da assistência social nessa perspectiva, implementada como política pública aprofundadora de direitos, deve se realizar por meio de uma estrutura político-administrativa que ressalte a fundamental relevância do processo de descentralização, quanto ao redesenho do papel e da escala espacial de organização dos serviços do Estado Brasileiro, que possa facilitar a transferência, em blocos de competências, das ações para os territórios mais próximos da população e de suas necessidades, e a distribuição dos recursos financeiros e operacionais de forma mais equitativa, articulando corretamente a participação dos municípios, do Distrito Federal, dos estados e da União seja no cofinanciamento, seja na implementação dos benefícios e na execução direta e, ou, compartilhada dos serviços socioassistenciais, nos moldes e nas condições que o pacto intersetorial irá estabelecer. (BRASIL. NOB. 2005:8).*

A possibilidade de haver uma assincronia entre os propósitos de uma administração de política social coadunada com princípios modernos de gestão coloca-nos a questão de saber quais seriam os requisitos fundamentais para a implementação, com sucesso, dos preceitos estabelecidos pelo SUAS no que concerne à sua capacidade de fazer valer o modelo de gestão compartilhada.

São inúmeros os aspectos que devem ser pensados na análise da gestão de políticas sociais que se ancoram na estrutura pública governamental, dentre eles: a estruturação da gestão pública brasileira; os princípios e diretrizes adotados que orientam a formação das políticas sociais brasileiras a partir da Constituição de 1988; as especificidades da política de assistência social e, neste caso, encontram-se seus aspectos históricos, conceituais e, por fim, a estrutura institucional, considerando especificamente a forte presença da burocratização instituída na máquina pública.

A estrutura de gestão materializa um projeto econômico, ético e político, portanto o desenho da administração de determinada política social tem interferência do compromisso político. Na estrutura pública brasileira há diferentes projetos societais e os paradigmas e pressupostos do SUAS demandam, para efeito da gestão compartilhada um caminho de convergência, sobretudo quanto aos seus princípios e diretrizes que se desdobram nas responsabilidades de financiamento e implementação.

O amálgama do pacto passa, necessariamente, por um compromisso em defesa da ampliação da proteção social não contributiva no Brasil e da assistência social como direito de cidadania. Fortalecer o pacto federativo significa recuperar um velho, mas sempre presente dilema - o de adotar de forma radical os pressupostos da gestão republicana que tem como um de seus pilares a institucionalidade pública e radicalização da democracia.

Dada à necessidade de compartilhar a dimensão política e administrativa, neste campo convive-se com uma tensão que se expressa em maior, ou menor grau na adoção dos chamados pactos de aprimoramento de gestão. No caso em tela (aprimoramento do SUAS) cabe destacar a necessidade de reconhecer o protagonismo dos municípios na implementação deste sistema, mas também a presença das demais instâncias fede-

radas que ao superar a marca de governos passam a evocar direitos e cidadania como pressuposto constitucional.

Sob essa perspectiva a gestão compartilhada não coaduna com o isolamento das instâncias públicas, nem tão pouco pode prescindir de compartilhar com a sociedade sua capacidade governativa. Nesta linha, o pêndulo condutor está posto nos paradigmas da construção de convergências em torno de princípios e objetivos coletivos respaldados em seus elementos mais integradores - responsabilidade pública em torno do direito à proteção, à cidadania e no que concerne à pressupostos de gestão descentralizada, democrática e ética.

Naturalmente, este aspecto reserva ainda um grande desafio para os operadores do SUAS ao longo dos próximos anos e em todas as esferas de governo, pois ainda se necessita de profundas intervenções na estrutura administrativa, com aprimoramento no campo da gestão das políticas sociais que possam estabelecer blindagem de qualquer tipo de insulamento burocrático ou mesmo o ressurgimento de práticas clientelistas, fazendo enfraquecer a lógica republicana proposta desde o momento de implantação.

A gestão compartilhada, geralmente é pensada sob a perspectiva das instâncias federadas, no entanto, pode também ser compreendida como interação entre as forças sociais e políticas que se integram e se sobrepõe a particularismos. O caminho do compartilhamento pode iniciar-se com a construção de objetivos convergentes que, para o caso do SUAS inicia-se com a ampliação da proteção social não contributiva.

Nessa perspectiva o compartilhamento da gestão tem correspondência com o pressuposto da cooperação que se por um lado, cria uma possibilidade de agregação de diferentes atores (as diferentes instâncias federadas, os poderes da república e a sociedade civil), por outro tem latente a dificuldade de construção dos objetivos comuns, sobretudo em torno de temas que, em sua gênese, implica princípios ideopolíticos.

Neste contexto a ideia de pacto ganha força, pois os mesmos podem ser firmados tanto em torno da construção de novos patamares de proteção e direitos, como para o

aperfeiçoamento, definindo metas e a temporalidade para o seu cumprimento. Pactuar envolve convencimento, concordância e compromisso.

A Gestão Compartilhada não pode ser imposta. É um processo que requer tempo e que vai sendo construído com vontade, criatividade e adequação a cada realidade e demanda. Resistências diversas poderão ser encontradas e terão de ser quebradas (MONTEIRO et al, 2002, p. 57).

Compartilhar a gestão significa reconhecer a necessidade de parceria e complementariedade e o estabelecimento de compromissos políticos que superem a visão patrimonialista e clientelista, rumando de forma radical para o modelo republicano, que traga consigo os pressupostos da descentralização e democratização, com vistas à realização dos direitos.

A proposição da gestão compartilhada firma-se nos pressupostos constitucionais, tanto no que diz respeito às diretrizes e princípios das políticas sociais quais sejam da descentralização, universalização e participação, quanto os pressupostos, também constitucionais para a administração pública, regidos por seu Art. 37:

*A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios da legalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (BRASIL, 1999. Art. 37)*

Essa indissolubilidade caracteriza-se com a construção da unidade articulada nacionalmente no sentido de garantir os objetivos fundamentais do país dentre eles reduzir as desigualdades sociais, combater a pobreza, conforme o seu artigo terceiro. Diante de objetivos tão grandes e complexos não seria possível pensar em cumpri-los sem que houvesse convergência de todas as unidades federadas.

O Brasil em sua condição de país continental tem a identidade demarcada pela diversidade econômica, social, cultural, socioterritorial e isso tem exigido a construção permanente de respostas pactuadas tanto em relação aos entes federados como entre a sociedade e o estado.

A organização da gestão do SUAS, além de estar envolta com os entraves próprios da máquina administrativa e dos ranços históricos da estrutura pública brasileira, ainda trazia um agravo referente à trajetória desta política, que sempre se fez mais fora do que no interior do Estado, a conhecida desresponsabilização e, portanto, insuficiente responsabilidade na implementação e no asseguramento de uma rede socioassistencial pública com perspectiva de universalização. Por este quadro, pode se ter uma ideia da luta engendrada no interior da estrutura governamental e também no campo da governança e governabilidade para a implantação de um sistema público, nacional, integrado e uniformizado para a política de assistência social, que correspondesse à diversidade das realidades de todo o território nacional.

A opção pela gestão compartilhada está definida no PNAS editada em 2004:

*A gestão proposta por esta Política pauta-se no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na LOAS e NOB1, a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartites – CIT e CIB's), as quais se constituem em espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política de Assistência Social (BRASIL, 2004, 8).*

Logo no texto introdutório, a NOB/2005 destaca a relevância da gestão compartilhada no SUAS, cuja tônica recai sobre a exigência de fortalecimento e compromisso das três instâncias de governo.

*A Política Nacional de Assistência Social define como pressupostos a gestão compartilhada, o co-financiamento da política pelas três esferas de governo e a definição clara das competências técnico-políticas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, tendo estes o papel efetivo na sua implantação e implementação. (BRASIL. NOB/SUAS. 2005:96).*

Essa direção é mantida e ampliada na NOB editada em 2012, que reafirma este pressuposto, sobretudo, no artigo 2º que aborda os objetivos do SUAS.

*Art. 2º São objetivos do SUAS:*

*I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre a União, Estados, DF e municípios que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva e garantem os direitos dos usuários;*

*II - estabelecer as responsabilidades da União, Estados, DF e municípios na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; (BRASIL. NOB/SUAS, 2012).*

Há que se considerar que tanto o MDS/SNAS quanto o CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social) e demais esferas de pactuação, conformaram consensos e decisões em torno da gestão compartilhada do SUAS definida e inserida na Política Nacional editada em 2004.

As pactuações realizadas no âmbito do SUAS definem com clareza o papel das instâncias de gestão do SUAS em nível estadual, destacadas nas resoluções da Comissão Tripartite (CIT). A relevância dos documentos emanados dessa Comissão é demarcada pelo fato de que à mesma cabe a responsabilidade de estabelecer as pactuações que definem as linhas gerais da política de assistência social. Tais pactuações passam a ser importantes em todas as políticas sociais em função do modelo de gestão federativa adotada no Brasil.

A Norma Operacional Básica (BRASIL/MDS, 2005) que instrui a política em vigor descreve as atribuições dos entes federados e define o papel dessas esferas. No ano de 2007, no âmbito da Comissão Intergestores Triparte (CIT)<sup>4</sup>, firmou-se um “Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS, atualizado em 2010.

4 Art. 124. A CIT é integrada pelos seguintes entes federativos:

I - União representada pelo Órgão Gestor Federal da política de assistência social;

II - Estados e Distrito Federal representados do Fórum Nacional de Secretários (as) de Assistência Social – FONSEAS;

III - Municípios representados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS.

Art. 128. Entende-se por pactuação na gestão da política de assistência social, as negociações e acordos estabelecidos entre os entes federativos envolvidos, por meio de consensos, para a operacionalização e o aprimoramento do SUAS.

§ 1º As pactuações são formalizadas através da publicação do respectivo ato administrativo, cabendo aos gestores ampla divulgação das mesmas, em especial na rede articulada de informações para a gestão da assistência social.

§ 2º As cópias das referidas publicações devem ser encaminhadas e arquivadas, incondicional e regularmente, junto às secretarias executivas da CIT e CIB. BRASIL /NOB SUAS 2012.

O firmamento dessa revalidação do Pacto de Aprimoramento de Gestão foi antecedido por ampla discussão entre os representantes da CIT o que significou um compromisso político e coletivo entre todos os estados brasileiros.

Os 20 anos da LOAS foi exigindo recorrente avaliação de sua execução e construção das regulações necessárias até os dias de hoje. A última conquista diz respeito à lei federal 12.435/11 que aprimora a LOAS, define com clareza o SUAS, reforçando o Pacto federativo.

*Art. 6º A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), com os seguintes objetivos:*

*I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;*

*II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C;*

*III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;*

*IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;*

*V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;*

*VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e*

*VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos.*

*§ 1º As ações ofertadas no âmbito do Suas têm por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, o território.*

*§ 2º O Suas é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei.*

O processo de construção do SUAS foi delineando as responsabilidades e as atribuições concretas e cotidianas em cada esfera de governo, assim reiteradas:

**Município** – gestão da política municipal de assistência social, com base na PNAS; coordenação e cofinanciamento da rede socioassistencial privada e governamental; dos serviços socioassistenciais; gestão dos benefícios socioassistenciais continuados e eventuais; A cogestão da política de assistência social com o Conselho Municipal da área; execução do Plano municipal de assistência social que deve incluir as deliberações das conferências municipais.

**Estados** – gestão da política estadual de assistência social respeitando os ditames do SUAS e PNAS; Implementação dos serviços socioassistenciais regionais; coordenação estadual de capacitação; gestão da informação e monitoramento; supervisão e apoio técnico aos municípios; cofinanciamento com repasse fundo a fundo aos municípios; execução do plano estadual em conformidade com as deliberações das conferências estaduais e do CEAS; participação e legitimação de e nas instâncias de gestão estadual e federal.

**União** – Gestão da Política Nacional de Assistência Social; cofinanciamento de todas as ações da política; financiamento e estruturação dos programas de transferência de renda nacionais (BPC e Bolsa Família); coordenação da política nacional de capacitação; gestão dos sistemas de informação e monitoramento; implementação das deliberações das conferências nacionais e do CNAS; composição e legitimação das instâncias de pactuação.

### ***Considerações finais***

A história da política pública de assistência social é desenvolvida no centro de um projeto político que a garante no campo efetivo da seguridade social brasileira. O Sistema Único de Assistência Social-SUAS, nesta perspectiva, constitui-se num novo modelo de gestão que dá efetividade a um planejamento e execução dos direitos socioassistenciais, nacionalmente pactuados.

Despovoado desse campo axiológico, qualquer pacto corre o risco de reduzir-se à imposição de regras e responsabilidades e, pode vir a ser marcado pelos descumprimentos dos compromissos assumidos formalmente. Outro aspecto que pode fragilizar ainda mais a efetivação de pactos de responsabilidade é a presença de sujeitos políticos que possam influenciar nos resultados dessa proposição de gestão, quando se reproduz práticas políticas nos moldes tradicionais das disputas internas ideológicas, partidárias e eleitorais, suplantando o sentido da esfera pública e do dever intrínseco do Estado para com os cidadãos. Esta responsabilidade constitucional independe do desenho político/administrativo da organização do Estado, operada pelas esferas de governo.

A gestão compartilhada, portanto, se expressa propriamente nas estruturas executivas e órgãos de representação em cada nível de governo, na qual o pensar e o fazer cotidiano revelam no real, a concepção, a adesão e a capacidade técnico/política de operar ou não os compromissos pactuados. É nesse contexto que, por vezes, são geradas todo tipo de instabilidades e ameaças para a consolidação do SUAS no Brasil e a implementação das decisões tomadas coletivamente, nas instâncias de pactuação e deliberação da política de assistência social. É com esta compreensão, que afirmamos que o processo formal por si só, não assegura a concretização dos planos de ações já pactuados.

Tal contradição reside no fato de que, se por um lado, os debates sobre as distintas realidades, as demandas por estruturas, recursos e ampliação de serviços na área, as regulações, as estratégias de implementação, os sistemas de apoio à execução e avaliação do SUAS, são tratados no conjunto das instâncias que pactuam e deliberam (CIT, CNAS, FONSEAS, CONGEMAS), por outro lado, tais resultados geram processos

políticos e operacionais muito particulares nas diferentes esferas, nos órgãos gestores da assistência social, nem sempre condizentes com a política de estado em questão. E são muitas vezes reconhecidos e explicitados com argumentos, em função de contextos eleitorais, perfil dos mandatos, correlação de forças internas, trajetória das políticas sociais, culturas tradicionais e conservadoras, estruturas administrativas, orçamentárias e financeiras incompatíveis, entre outros aspectos.

Uma nova contradição se põe, quando observamos e comprovamos os indiscutíveis avanços na implementação e resultados do SUAS no Brasil e particularmente no processo de construção da gestão compartilhada, desde o fortalecimento das instâncias de pactuação, respeito e acatamento das deliberações, amadurecimento na relação entre os entes federados, transparência e democratização dos mecanismos de gestão e prestação de contas, a disposição de construção de consensos, enfrentamento responsável nas crises e disputas, ampliação significativa do orçamento e execução financeira descentralizada, principalmente, pelo órgão federal, a conformação dos pactos de aprimoramento de gestão das três esferas, a adesão maciça dos entes nos processos de capacitação e sistemas de informação, a expressiva mobilização e participação nacional nos eventos, conferências e demais espaços institucionais e comunitários, sobre o SUAS.

Não obstante à todas as simetrias e assimetrias da política de assistência social brasileira delineadas pelo SUAS, em consonância às diretrizes e princípios constitucionais, a realização do direito e o sentido de horizonte comum da vida em sociedade, deve estar muito além dos limites das esferas governamentais, antes, em direção ao protagonismo e a participação da população, na reconstrução criativa e coletiva de suas necessidades e expectativas. E se há efetivamente o desejo e a responsabilidade de consolidação do SUAS, no modelo vigente de gestão compartilhada, apontamos apenas alguns desafios e possibilidades que acreditamos contribuir neste momento de comemoração de um tempo vivido e de novas buscas:

1- Avançar na compreensão ideopolítica e na apropriação do SUAS, como um projeto nacional no âmbito da proteção social brasileira, afirmando positivamente as atribuições de cada esfera de governo e fazendo cumprir os pactos de gestão;

2- Fortalecer as instâncias de pactuação (CIB e CIT) e de deliberação do SUAS (CMAS, CEAS e CNAS), no sentido de que suas representações tenham efetivamente capacidade técnico/política para assumirem e implementarem os resultados das pactuações em cada esfera de governo, observando as realidades regionais e particularidades em todos os âmbitos da gestão, pautados no controle social;

3- Compatibilizar os Planos Estaduais de Assistência Social, numa matriz articulada e hierarquizada nas várias dimensões do processo de gestão compartilhada, cujo monitoramento seja conjunto e comum entre as esferas estaduais e federal, com total transparência aos municípios;

4- Fortalecer as direções técnicas de gestão do SUAS, instalando Unidades Regionais de Gestão, envolvendo as três esferas de governo, no sentido de monitorar os indicadores regionais do SUAS, aprofundar os debates sobre as dificuldades da gestão, definir e implementar ações que correspondam às necessidades regionais, tanto na gestão quanto no desenho das políticas regionais;

5- Mobilizar e construir instâncias de interlocução política no SUAS, em cada esfera de governo, instituindo espaços de articulação em defesa do cumprimento dos pactos de gestão e resultados mais efetivos e ampliados, na política de assistência social.

6- Aprofundar a compreensão de que as deliberações e consequentes resoluções que emanam da SNAS/MDS são resultados das pactuações e deliberações das instâncias de representação - CIT, CNAS, FONSEAS, CONGEMAS, que por sua vez, representam as instâncias mais descentralizadas das CIBS, CEAS e COEGEMAS.

Esse é propriamente um movimento dialético que unifica, generaliza e particulariza, descentraliza e constrói a necessária unidade nacional de um Sistema Único, cuja referência essencial é a ampliação dos direitos fundamentais de proteção social e acesso a uma rede socioassistencial cada dia mais qualificada, pública e universal correspondente a cada município e estado brasileiro.

## Referências Bibliográficas

ARRETCHE, Marta. A Agenda Institucional. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 64, p. 1-9, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Cria a Lei Orgânica da Assistência Social. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1993.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 12.435, de 06 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS). 2005.

BRASIL/MDS - Comissão Intergestores Tripartite. Brasília. Acesso ao site: <http://www.mds.gov.br/sobreministerium/orgaoscolegiados> em 25/05/2011.

BENTO, Leonardo Valles. Governança e Governabilidade na reforma do Estado- entre a eficiência e a democratização. Barueri: Manole, 2003

COUTO, Berenice Rojas. O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira. São Paulo: Cortez, 2004.

COUTO, B. R; YAZBEK, M. C.; SILVA; M. O. S. e; RAICHELIS, R..A. (Orgs.). O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010. p. 32-65.

DALLARI, D. de A. Elementos de Teoria Geral do Estado. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

FALCÃO, Maria do Carmo B. Gestão Social: alguns apontamentos para o debate. in RICO & RAICHELIS (orgs) Gestão Social - uma questão em debate. São Paulo: Educ,1999.

LOPES, Márcia Helena C.O Tempo do SUAS. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo. Cortez Editora, nº 87,2006.

MONTEIRO, João de Paula, BRASIL, Paulo Cavalcanti & MONTEIRO, Claudia. Gestão Compartilhada. Personal Consultoria. Brasília. 2002.

NOGUEIRA. Marco A. Dimensão Política da Descentralização Participativa. Revista São Paulo em Perspectiva. V.11/Nº 3. Seade. São Paulo. 1997.

RAICHELIS, R. Assistência social e a esfera pública: os Conselhos no exercício do controle social. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n. 56, 1998.

RIZZOTTI, M. Luiza. Sistema Único de Assistência Social: Os caminhos de sua implantação sob a ótica do Órgão Gestor Nacional. Relatório de pós-doutorado. PUC/SP. São Paulo, 2010

SILVA, YAZBEK E GIOVANNI. Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, Aldaíza & FALCÃO, M. Carmo. Assistência Social Brasileira: descentralização e municipalização. São Paulo: Educ, 1990.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo Brasileiro de Proteção Social Não Contributiva: concepções fundantes. MDS/ ENAP. [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br). 2007.

20

---

*Assistência Social: direito  
público e reclamável*

---

**Renato Francisco dos Santos Paula**

20

## **Introdução**

Após vinte e cinco anos de promulgação da Constituição Federal de 1988 – CF/88, e, vinte anos da Lei Orgânica da Assistência Social – Loas, a afirmação de que a política de Assistência Social é, no Brasil, direito do cidadão e dever do Estado, não é ainda uma assertiva politicamente homogênea. E isso não é algo assim tão espantoso, afinal as políticas públicas em sociedades de mercado são constituídas em um campo contraditório de tensões que refletem interesses e perspectivas de classes sempre em disputa.

Desse modo, observamos que mesmo naqueles Estados onde a proteção social conseguiu alcançar patamares significativos de universalização e acessos, a segurança jurídico-normativa que confere estatuto de perenidade e certeza às políticas sociais oscila conforme transformações conjunturais substantivas. No Brasil, onde nunca alcançamos um Estado de “bem-estar-social” não seria diferente.

Com essa consideração inicial não estamos (re)afirmando as dimensões negativas e limitadas da política de Assistência. Ao contrário, com tal argumento queremos evidenciar que na esteira dos conflitos políticos e ideológicos – determinados economicamente – que revestem a área emergem possibilidades de construir de fato e de direito o caráter público da Assistência no campo dos direitos sociais reclamáveis, reconhecendo seus limites.

Para isso, pensamos em dialogar com os leitores a partir do seguinte percurso: na primeira seção traçamos um esboço político-conceitual e histórico do modo como os direitos sociais se configuram na constituição mais ampla dos direitos humanos. Na sequência, na segunda seção, particularizamos a Assistência Social nesse processo mostrando, também de modo sintético, sua evolução recente que atesta o modo como as características fundamentais de política pública lhe vão sendo incorporadas, sobretudo, na conjuntura pós-SUAS e, por fim, arrolamos alguns limites e possibilidades que o momento conjuntural coloca para todos os atores que se envolvem com ela.

### ***Direitos Sociais e Seguridade Social***

No mundo contemporâneo há uma diversidade de correntes ideológicas que buscam interpretar os sentidos e as formas materiais da ordem jurídico-social, contudo, parece haver um determinado consenso no que tange a classificação dessa ordem como um componente civilizatório primitivo que se generaliza e se particulariza a partir do uso de procedimentos racionais encontrados no advento do Estado moderno e das sociedades burguesas: sejam essas correntes receptoras do espólio jusnaturalista de um Hobbes, de um Locke ou de um Rousseau, ou, derivadas do advento de teorias sociais modernas desde Hegel (MARCUSE, 2004), passando por um Durkheim, por um Weber ou pelo próprio Marx.

A pauta da regulação social<sup>1</sup> ocupa, assim, lugar de destaque no mundo das relações sociais centradas no/pelo trabalho e mediadas pelo complexo e interdependente mundo jurídico.

Em sentido amplo, os direitos estão afetos a materialização de “exigências éticas de comportamento relativas à dignidade da pessoa humana, à inviolabilidade de sua vida (...) e representam a garantia de convivência social pacífica, que os membros de uma dada comunidade e todos os habitantes do planeta atribuem-se reciprocamente” (ARENDDT, 2011 apud Ranieri, 2013, p. 284). Relacionam-se a compreensão reinante em dado momento histórico sobre o que é público ou privado, individual ou coletivo e aquilo que é moralmente aceitável ou inaceitável.

Consubstanciados no âmbito do Estado, esse conjunto de princípios, normas e valores (com altas doses de dogmatismo) embasaram a proteção aos cidadãos livres — aqueles que de fato possuíam direitos — desde as sociedades greco-romanas. Já nas sociedades de orientação judaico-cristã tais princípios eram ditados pela institucionalidade religiosa. Na sociedade feudal, eram os preceitos divinos que norteavam a vida

---

1 Segundo Pereira (2002, p.26) “a regulação social é o conjunto de processos e meios pacíficos de controle ou ajustamento social pelos quais o Estado leva os membros da sociedade a adotarem comportamentos, ideias, relações e práticas compatíveis com a lógica do sistema social do qual fazem parte. No capitalismo, a política social é um dos principais meios pacíficos de regulação da vida coletiva, ao lado das leis, da propaganda, das honrarias, dos louvores e do apelo aos valores morais. Segundo a teoria da regulação, trata-se do estabelecimento da unidade de determinadas relações ou de acordos institucionalizados que tende a se romper, ou sair da condição de ‘regime’, devido à ocorrência de crises que impedem a reprodução dessas relações ou acordos”.

dos direitos e legitimavam os privilégios da nobreza, do clero e dos senhores feudais. Somente na transição do modo feudal para a sociedade burguesa é que a ideia de universalidade começa a ser difundida. Não que a classe social que emergia naquele momento desejasse a emancipação humana como a concebemos, mas sim porque era de fundamental importância conquistar o direito à liberdade. Tal direito significava livre iniciativa econômica, livre comércio, livre manifestação da vontade, liberdade de pensamento e expressão, mão-de-obra livre e outros itens necessários à consolidação da sociedade de mercado (HOGEMANN, 2003). Esse grupo circunscreve a primeira geração histórica dos direitos na era moderna, conhecidos como direitos individuais.

Uma segunda geração de direitos humanos — direitos metaindividuais, coletivos ou difusos — são resultantes do extraordinário processo de desenvolvimento das forças produtivas e do universo industrial na ascensão da ordem burguesa. Esse processo, ao mesmo tempo em que consolida a burguesia no cenário social do século XIX a ameaça.

*Por um lado havia a ação restauradora e nostálgica dos antigos membros da aristocracia europeia, que ainda sonhavam em reconstruir os poderes do antigo regime, destruindo ou neutralizando as conquistas revolucionárias da burguesia; por outro lado a pressão de uma massa popular cada vez mais empobrecida, expropriada e insatisfeita por não usufruir as conquistas alcançadas na luta por “liberdade, igualdade e fraternidade” contra o absolutismo (DORNELLES, 1989).*

Neste quadro, o proletariado surge como uma classe social que historicamente reivindicará a compatibilização da Declaração dos Direitos do Homem<sup>2</sup> com a realidade vivida pela classe operária urbano-industrial.

A concepção liberal dos direitos humanos ordenará os direitos em Direitos Sociais, Econômicos, Políticos e Culturais e que atualmente são concebidos como:

*Direitos Sociais, os direitos relativos à saúde, educação, previdência e assistência social, lazer, trabalho, segurança e transporte. Direitos Econômicos são aqueles contidos em normas de conteúdo econômico que viabilizarão uma política econô-*

---

2 Nesse sentido vale consultar o texto de 1844 de Karl Marx intitulado “A questão judaica”.

*mica. Classifica-se entre direitos econômicos, pelas características marcantes destes direitos, o direito ao pleno emprego, transporte integrado a produção, e direitos do consumidor. Direitos Políticos são direitos de participação popular no poder do Estado, que resguardam a vontade manifestada individualmente por cada eleitor sendo que a sua diferença essencial para os direitos individuais é que, para estes últimos, não se exige nenhum tipo de qualificação em razão da idade e nacionalidade para o seu exercício, enquanto que para os Direitos Políticos, determina a Constituição requisitos que o indivíduo deve preencher. (HOGEMANN, 2003).*

Há ainda os Direitos Culturais que são aqueles que garantem o respeito e a proteção do Estado às diferentes formas de manifestação e organização da cultura.

A terceira geração de direitos se insere no campo das lutas sociais e das transformações societárias mais amplas dos últimos trezentos anos. São os chamados Direitos dos Povos ou Direitos da Solidariedade. Esses direitos marcam uma diferença entre os direitos individuais, aqui chamados de “direitos da liberdade” e dos direitos coletivos que são “direitos da igualdade”. Assim, os direitos dos povos são ao mesmo tempo individuais e coletivos.

Dornelles (1989) afirma que referendados a partir do segundo pós-guerra estes direitos são basicamente:

- **O direito à paz:** uma clara referência ao clima tenso da guerra fria que, além da constante ameaça da guerra nuclear, tem patrocinado guerras localizadas, como a guerra da Coreia, do Vietnã, Iraque. É claro que somente em um contexto de paz se torna possível o exercício das liberdades e direitos considerados fundamentais;
- **O direito ao desenvolvimento e o direito a autodeterminação dos povos:** são anseios que estão interligados e que redefinem os padrões de desenvolvimento impostos pelos países mais desenvolvidos, buscando garantir através do direito à autodeterminação política de cada nação, sem interferência de Estados estrangeiros, a implementação de um modelo de desenvolvimento alternativo com base em uma nova ordem econômica internacional;

- **O direito a um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado:** diz respeito ao quadro de destruição ambiental que tem afetado a própria vida humana, colocando em risco uma existência digna para toda a humanidade. É um direito que questiona os modelos de desenvolvimento adotados. Por exemplo: o caso do modelo de desenvolvimento adotado no Brasil levou à ocupação desordenada da Amazônia, com a consequente destruição ambiental e agravamento dos problemas sociais;
- **O direito à utilização do patrimônio comum da humanidade:** está ligado ao direito ao meio ambiente e à constituição de uma nova base de convivência internacional solidária entre os povos do mundo. Todos os povos devem ter direito à utilização comum e solidária do alto-mar, do fundo dos mares, do espaço extra-atmosférico e da Antártida.

Hoje, se fala numa quarta geração de direitos ligados a “sociedade do conhecimento”. Seriam aqueles direitos necessários por conta da revolução tecnológica que ao invés de democratizar o acesso a informação, trouxe novas formas de exclusão como o chamado e-divide<sup>3</sup>.

Toda essa fragmentação evidencia o aprofundamento da perspectiva liberal dos direitos humanos na medida em que a autonomia e a liberdade por eles propaladas oscilam entre a defesa de interferências nas escolhas individuais (liberdade negativa) e a completa autonomia nas decisões (liberdade positiva), ao sabor da hegemonia que se estabelece como resultante dos conflitos sociais classistas. Contudo, esse aspecto não isenta a normativa jurídica de contradições internas e externas, ao contrário, aprofunda tais contradições na medida em que, de um lado, funcionam como elemento de coesão social difundindo os princípios normativos burgueses como universais e acima das classes, e, por outro, possibilita a explicitação dos interesses das classes e grupos subalternos no “imediato” e enquanto prospecção de um projeto societário alternativo, como refere Santos (2013, p. 10):

*Os direitos humanos, como expressão mais ampla do complexo jurídico, estão vinculados às contradições da totalidade social representando, por um lado, os limites da particularidade burguesa que se impõe como “interesse*

---

3 Termo utilizado por Bill Clinton em 2000, ex-presidente dos EUA, para designar o processo de falta de acesso às tecnologias de informação, como por exemplo, a internet, aos milhares de cidadãos americanos. A tradução mais utilizada tem sido exclusão digital.

*de todos”, através de formulações abstratas e homogeneizantes; e por outro, como expressão dos interesses de toda humanidade, capaz de eliminar a subordinação do indivíduo à classe articulando-se ao caráter automediador do proletariado como classe para si. Os direitos humanos, numa perspectiva emancipatória, articula-se com a capacidade do proletariado de forjar uma alternativa histórica à sociedade de classes. Constitui-se numa importante fronteira desta alternativa histórica na medida em que opõe aos limites da particularidade burguesa – que tem interditado o desenvolvimento do ser social – os interesses de toda Humanidade – em que o interesse do indivíduo não exclui a realização dos interesses dos outros.*

Nesse sentido, os direitos sociais podem ser entendidos como o conjunto de direitos que mais explicita materialmente a complexidade contraditória do todo societário. Isto é, por estarem diretamente relacionados as formas de produção e reprodução material da vida social não podem ser pensados fora da relação que se estabelece entre o Estado e as classes por intermédio privilegiado de políticas públicas. Fato esse que configurou até mesmo, ao longo da história de vários países, a forma política de alguns Estados, chamados a partir da prevalência da política pública social de Estados Sociais:

*A introdução dos direitos sociais como enunciadores da relação entre Estado e sociedade está vinculada a um projeto de Estado social, constituindo-se em um novo patamar de compreensão dos enfrentamentos da “questão social”, incorporando-se às conquistas dos direitos civis e políticos (COUTO, 2006, p. 33).*

Nesse sentido, as experiências históricas na configuração do direito social e com ele de políticas públicas de corte social, nos mostram que a ideia de proteções coletivas específicas aos cidadãos está na gênese dos sistemas de seguridade, componentes institucionais da proteção social que se almeja pública e coletiva com a consolidação do sistema generalizado produtor de mercadorias e a inerente emergência da “questão social”.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabelece em seu artigo 6º como direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos

desamparados, abrindo caminho para a instituição de um sistema de proteção social pautado pela lógica de uma seguridade social pública e de caráter universalizante. Isso se confirma no artigo 194 quando se lê: “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e a assistência social”.

### ***Assistência Social: política e pública***

Para muitos estudiosos das políticas sociais a Assistência Social é a política social mais emblemática. E isso por uma razão simples: ela é em um só tempo a mais antiga área de atenção sociocoletiva na história da humanidade e a última a ser reconhecida por vários Estados modernos com o estatuto de política pública. Isso significa que “pensar” a Assistência Social não é tarefa simples.

A sua constituição no Brasil demonstra claramente essa ambiguidade. Embora tenha composto o tripé constitucional da seguridade ao lado da saúde e da previdência social, a partir de 1988, a Assistência Social nunca se livrou absolutamente dos ranços conservadores de sua gênese, tais como o assistencialismo, o clientelismo, o primeiro-damismo, seu uso como estratégia patrimonialista e o principal: sua materialização como medida de coesão social voltada à manutenção de poder político das “elites” associada a subalternização dos usuários de serviços e bens assistenciais.

Esse traço histórico precisa ser entendido e referenciado à esteira da formação sociohistórica do Brasil para se evitar uma comum armadilha do academicismo e do tecnicismo presente em muitos estudos e considerações sobre ela: o tratamento unilateral e homogêneo da política que a subtrai do contexto de disputas e tensões em que é formulada, gestada e operada. Ademais, é importante considerar que mesmo com os avanços recentes, sempre na direção da ruptura desses traços da formação colonial, essa unidade de contrários parece sempre rondar as intenções republicanas de torna-la pública e reconhece-la como política. Portanto, quando nos referimos à Assistência Social temos claro que estamos tratando de um “objeto” em construção, permanentemente disputado, o que confere possibilidades cívicas, institucionais e políticas em um permanente devir.

Uma dessas possibilidades se inicia a partir de 1988 quando tem início o processo de construção de uma nova matriz para a Assistência Social brasileira. Incluída no âmbito da Seguridade Social e regulamentada pela LOAS em dezembro de 1993, como política social pública, a assistência social tem a possibilidade de iniciar seu trânsito para o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal.

Dentre os princípios da Loas destaca-se aquele que se refere a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica (Art. 4º, Inciso I) por ser um princípio que expressa sua natureza desmercantilizada e seu caráter não contributivo. Assim, a assistência se coloca como uma das políticas que participam do processo de enfrentamento da pobreza e de deslocamento da desigualdade, parte de um processo civilizatório mais amplo que abarca medidas de monta como o reconhecimento e efetivação de outras políticas sociais com as quais se relaciona como a saúde, a educação, o trabalho, a previdência social, etc.

Isso nos obriga sempre a analisar a política de assistência na ótica dos direitos sociais de modo amplo e para além dela mesma. É deste modo que a descentralização com a primazia do Estado, o comando único em cada esfera governamental e a gestão compartilhada com a sociedade civil pelos Conselhos, Conferências e Fóruns, em seu planejamento e controle se configuram como possibilidades que caso se transformem em garantias podem efetivar a construção de seguranças sociais voltadas ao atendimento de necessidades da população.

### ***Tendências e Perspectivas do direito socioassistencial na contemporaneidade.***

No Brasil contemporâneo o acirramento das tensões estruturais causadas pelo aprofundamento do paradigma democrático tem nos colocado diante de uma séria dualidade política. De um lado, observamos os resultados de medidas sociais de massa que tem incidido na redução dos indicadores de pobreza e desigualdade, e, dentre essas medidas reconhece-se a setorialização da assistência social via Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como um componente estratégico, por outro, agravam-se os entraves para a concretização de uma série de direitos mediados pelas políticas

públicas cujos desafios precisam ser enfrentados, como por exemplo, a necessária qualificação do ensino superior após as medidas recentes de sua expansão, o desafio de aprofundar o caráter público da saúde universal no Brasil, dentre outros. Ou seja, agendas progressivas e regressivas habitam a mesma quadra histórica que vivemos, expondo de modo visceral as contradições típicas de qualquer sociedade sustentada no “pluralismo de bem-estar”.

Isso significa que em torno das políticas sociais existirá uma gama de acepções que não apenas demonstram interesses sociais e políticos distintos como também tendências positivas e negativas aos consensos que se constroem no jogo político de sua formulação.

No caso específico da Assistência Social na conjuntura pós-SUAS, embora sua inscrição jurídico-normativa no campo dos direitos da seguridade social seja uma realidade, as exegeses que se podem realizar em torno desse direito podem colocar em risco alguns de suas potencialidades fundamentais.

Na conjuntura neoliberal dos anos 1990, a prevalência da focalização (como regra) estabeleceu um paradigma de política social que a configurou a partir do signo da residualidade. No momento atual, a política social é ressignificada como componente estratégico do desenvolvimento e, com isso, a organicidade entre econômico e social se restabelece. A focalização permanece, porém não como regra, mas como um componente extensor das ações que se pautam pela primazia da rede de serviços socioassistenciais. Claro que isso não é obvio muito menos, inequivocamente assegurado. Como dissemos, é um processo em construção (e em tensão) cuja resolutividade depende da nossa capacidade estratégica de criar hegemonia em torno dos sentidos universalistas da política.

Outra questão que se coloca é o desafio de estruturar uma rede de serviços socioassistenciais que integre público e privado em torno de objetivos comuns. Se toda a história da Assistência Social no país foi construída sob a primazia de entidades filantrópicas que atuam sob o signo da benemerência e da caridade, com o SUAS constroem-se referências estatais para a prestação de serviços na área. Isso não significa a suplantação

de uma coisa por outra. Ao contrário, significa a imposição do desafio de se estabelecer papéis claros, em conformidade às “funções” históricas de cada organismo no contexto do aprofundamento da democratização do Estado brasileiro.

Do mesmo modo, a relação entre os entes federados pressupõe não apenas a assunção dos papéis de cada um como sua participação efetiva na construção do pacto federativo. É necessária a consciência de que esse pacto se constrói sob a diversidade de correntes político-ideológicas, que, ainda que subsistam a partir de visões de mundo distintas, o bem-comum deve estar acima desses interesses.

Por fim, um dos grandes desafios que se coloca à consolidação da Assistência Social como direito é a sua configuração para além dos ditames da razão instrumental. Isto é, o reconhecimento efetivo que a Assistência Social tem a particularidade de ser uma política que lida com aspectos relacionais da vida social, e, que como tal, encontra dificuldades de ser acolhida no escopo da gestão pública quando o paradigma predominante não é o do pluralismo, mas sim da razão instrumental.

Poderíamos estender a lista dos desafios que estão pela frente, contudo, essa publicação tem um caráter comemorativo, isto é, temos que nos render aos avanços e conquistas desses vinte anos da LOAS, pois nos seus limites e contradições, as lutas sociais que a fizeram realidade apontam que novas conquistas podem realizar-se. E é isso que esperamos.

## Referências Bibliográficas

AREDNT, Hannah. A condição humana. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011. Tradução Roberto Raposo.

COUTO, Berenice Rojas. O Direito Social e a Assistência Social: uma equação possível?. São Paulo: Cortez, 2006 – 2ª edição.

DORNELLES, João Ricardo Wanderley. O que são direitos humanos. São Paulo: Brasiliense, 1989 – 1ª edição. (Coleção Primeiros Passos).

HOGEMANN, Edna Raquel Rodrigues Santos. Direitos Humanos: sobre a universalidade rumo aos Direitos Internacional dos Direitos Humanos. In DHNET: [http://www.dhnet.org.br/direitos/brasil/textos/dh\\_univ.htm](http://www.dhnet.org.br/direitos/brasil/textos/dh_univ.htm) acesso em 07 de outubro de 2013 às 20h27m

MARCUSE, Herbert. Razão e Revolução: Hegel e o advento da teoria social. São Paulo: Paz e Terra, 2004 – 5ª edição.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Estado, Regulação Social e Controle Democrático. In BRAVO & PEREIRA, Maria Inês Souza & Potyara Amazoneida Pereira (orgs). Política Social e Democracia. São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro: UERJ, 2002 – 2ª edição.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Direitos Humanos. In GIOVANNI & NOGUEIRA, Geraldo Di & Marco Aurelio (orgs.) Dicionário de Políticas Públicas. São Paulo: Fundap / Imprensa Oficial do Estado, 2013.

SANTOS, Alexandre Aguiar dos. Direito: regulação social específica e a mediação emancipatória. In Universidade Federal de Goiás (UFG), apostilado, 2013.



---

*Gestão Integrada de  
Serviços, Benefícios e  
Transferência de Renda:  
Alguns Apontamentos Sobre  
a Experiência Brasileira*

---

**Denise Ratmann Arruda Colin**

**Juliana Maria Fernandes Pereira**

Versão revisada e atualizada do artigo COLIN, D.R.A e PEREIRA, J.M.F. Integração entre Serviços e Benefícios no Brasil. In: Anais do XVII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Montevideo, 2013.



## Introdução

Neste artigo pretende-se abordar a política de Assistência Social e a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), realizando alguns apontamentos sobre a experiência brasileira de integração entre serviços, benefícios e transferência de renda. A política de Assistência Social tem contribuído para a consolidação de um novo modelo de proteção social que, pautado na ótica do direito, considera a pobreza em sua multidimensionalidade e busca a integração do acesso à renda com a atenção a vulnerabilidades sociais e riscos pessoais e sociais, a partir das seguranças socioassistenciais, que constituem a base da concepção desta política no país. Para além da segurança monetária de renda, a perspectiva buscada é a da garantia de direitos e da melhoria de condições de vida das famílias, visando ao alcance de condições mais protegidas de relações familiares e comunitárias, com ampliação de acessos que contribuam para potencializar a capacidade de proteção, o enfrentamento e a superação das vulnerabilidades e riscos.

A atenção nos serviços socioassistenciais assegura o trabalho no campo da especificidade da assistência social ao tempo em que busca também a ampliação das possibilidades de materialização dos direitos por meio da atuação intersetorial com as demais políticas públicas e Sistema de Justiça. Esta atenção se volta, portanto, à compreensão da realidade de vida das famílias e à integralidade de suas demandas, primando pela integração entre serviços, benefícios e transferência de renda, pela intersectorialidade com outras políticas - como saúde, educação e trabalho e renda - e pelo reconhecimento do papel do Estado no provimento de políticas de proteção social não-contributivas.

## 1 – A política de Assistência Social e o modelo de proteção social brasileiro

A Constituição Federal (CF) de 1988 inseriu a Assistência Social no campo da Seguridade Social, demarcando a responsabilidade do Estado brasileiro em conferir proteção social aos cidadãos em situações específicas. A partir da *Carta Magna*, a trajetória de construção e implementação desta política inseriu definitivamente a questão da po-

breza e das vulnerabilidades sociais e riscos pessoais e sociais no campo da Seguridade Social. Esta fundamentação permitiu, ao longo das últimas décadas, a construção de um modelo de Assistência Social que articula acesso à segurança monetária de renda com trabalho social em serviços e programas.

Segundo Jaccoud (2009:58), a proteção social pode ser definida como “um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou privações sociais”. De acordo com a autora, a organização da proteção social no Ocidente, a partir do século XIX, “instituiu não apenas benefícios e serviços públicos, mas os associou a um sistema de obrigações jurídicas e de cotizações obrigatórias que acabaram por dar origem a novos direitos na esfera pública: os direitos sociais” (Jaccoud, 2009:59). Para Sposati (2009), ao passo em que a inserção da Assistência Social no campo da Seguridade Social brasileira a aproximou do campo dos direitos humanos e sociais, passou a exigir-lhe organização e institucionalidade necessárias para operar nessa perspectiva.

*Os modernos sistemas de proteção social não são apenas respostas automáticas e mecânicas às necessidades e carências apresentadas e vivenciadas pelas diferentes sociedades. Muito mais do que isso, eles representam formas históricas de consenso político, de sucessivas e intermináveis pactuações que, considerando as diferenças existentes no interior das sociedades, buscam, incessantemente, responder a, pelo menos, três questões: quem será protegido? Como será protegido? Quanto de proteção? (Yazbek, Di Giovanni, 2004:16)*

A CF, a LOAS e o SUAS conferiram, no país, institucionalidade, organicidade e comando único das ofertas no campo da assistência social, consubstanciadas em um arcabouço legal e normativo próprio. Com o Norma Operacional Básica do SUAS, de 2005 criou-se um modelo de organização da oferta descentralizada de serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais de forma homogênea em todo o país, mas respeitando as especificidades locais e regionais, superando a multiplicidade descontraída de ações e práticas tradicionais de ofertas existentes, até então marcadas pela descontinuidade, fragmentação e assistencialismo. A Política Nacional de Assistência

Social (PNAS), de 2004, trouxe não só a definição de sua função, do público, das ofertas e situações a serem atendidas, como também da concepção que deve nortear os trabalhos na área, orientada pela ótica do direito e pautada nos princípios da ética, do respeito à diversidade, dignidade e não discriminação. Rompeu-se definitivamente com o legado histórico da Assistência Social vinculada a benesses, favores e à concepção hegemônica de política destinada aos pobres (Sposati, 2009).

De acordo com Jaccoud (2009:62-63), é por meio do sistema de proteção social que:

*a sociedade proporciona a seus membros uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais. Sejam decorrentes de riscos sociais – enfermidade, maternidade, acidente de trabalho, invalidez, velhice, morte – sejam decorrentes das situações socioeconômicas como desemprego, pobreza ou vulnerabilidade, as privações econômicas e sociais devem ser enfrentadas pela via da política da seguridade social, pela oferta pública de serviços e benefícios que permitam em um conjunto de circunstâncias a manutenção da renda, assim como o acesso universal à atenção médica e socioassistencial.*

A partir do Sistema de Seguridade Social instituído pela CF, adotou-se, segundo Jaccoud (2009), um modelo de proteção social que conjuga medidas públicas voltadas às provisões em caso de impossibilidade de manutenção no trabalho e frente a determinadas circunstâncias, como pobreza e desemprego. Segundo a autora, este Sistema está constituído sobre três pilares, conjugando políticas que contam com arquitetura institucional, aparato legislativo próprio e autonomia administrativa, de gestão e de financiamento, quais sejam:

- **Previdência Social:** predominantemente contributiva, tem como finalidade garantir renda em situações específicas nas quais o indivíduo se encontre impossibilitado de participar do trabalho, como velhice, invalidez, desemprego e morte;
- **Assistência Social:** de caráter não contributivo, com garantia de acesso ao cidadão que dela necessitar. Reúne ofertas em uma rede de serviços e programas socioassistenciais que se articulam com a segurança de renda, por meio de benefícios

socioassistenciais e da transferência direta de renda, com destaque para o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF)<sup>1</sup>. Estruturada e implantada no país por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS);

- **Saúde:** de caráter não contributivo e acesso universal. Pautada nos princípios da equidade e da integralidade e implementada por meio do Sistema Único de Saúde (SUS).

Segundo Sposati (2009), o “não contributivo significa do ponto de vista econômico o acesso a algo fora das relações de mercado, isto é, desmercantilizado ou desmercadorizado” (p. 23), com provisões que independem de pagamento e que contam com financiamento público. “Assim, os custos e o custeio são rateados entre todos os cidadãos” (p. 22). Essa concepção superou a lógica de mercado, rompendo com a visão restritiva de seguro que vigorou até então, com seguranças afiançadas apenas aos trabalhadores com vínculo empregatício formal e exigência de contribuição prévia, alcançando aqueles cidadãos que se encontram fora do mercado de trabalho. E é com base nessa concepção que a assistência social é reconhecida e implementada como política pública no cenário brasileiro.

## **2 – As especificidades da política de Assistência Social no Brasil**

A trajetória de implantação da política de assistência social não deixa dúvidas de que seu campo de atuação no Brasil não se limita à questão da pobreza, mas busca afiançar direitos sociais e a inclusão social. Assim, a situação de pobreza não é concebida como sinônimo da ausência de renda, mas como uma situação complexa e multidimensional, que exige a atenção em serviços que possam contribuir para o apoio às famílias e à ampliação de sua capacidade protetiva e de superação das situações de vulnerabilidades sociais e

---

1 **BPC:** Benefício socioassistencial, previsto na Constituição Federal que assegura um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que, nos termos da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. **PBF:** programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país (Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004).

riscos pessoais e sociais. Para o alcance destes objetivos, o modelo adotado tem primado pela intersetorialidade como estratégia necessária para o atendimento à integralidade das demandas das famílias e o alargamento de seu acesso a direitos e políticas públicas. A construção das especificidades da Assistência Social no Brasil não só assegurou a delimitação de seu campo de atuação, como contribuiu para gradativamente remeter às demais políticas ações de sua competência até então assumidas pela assistência social (Sposati, 2009). Vários exemplos neste sentido podem ser elencados, como a “creche” para crianças de famílias em situação de pobreza - cuja incorporação pela política de educação foi finalizada somente em 2009 –, as órteses e próteses regulamentadas pelo SUS e o próprio processo de certificação das entidades que esteve sob responsabilidade do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), independente da área de atuação da entidade, até a promulgação da Lei n° 12.101, de 27 de novembro de 2009. Com a aprovação desta Lei, a responsabilidade da certificação foi devidamente reconhecida como função do MDS, do Ministério da Educação e do Ministério da Saúde, considerando a área de preponderância de atuação de cada entidade, ou seja, assistência social, educação e saúde.

*Não são todas as necessidades humanas de proteção que estão para a resolutividade da assistência social, como também não são as necessidades de proteção social dos pobres que aqui são consideradas como específicas da assistência social. Elas são comuns a várias políticas. (Sposati, 2009:33)*

A compreensão das especificidades da assistência social requer necessariamente a abordagem de alguns conceitos, a saber:

**a) As funções da Política de Assistência Social, que segundo a LOAS compreendem:**

- **Proteção Social:** visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos (LOAS). Segundo a PNAS, tem por princípios a centralidade na família, a proteção proativa e a integração à seguridade social e às políticas sociais e econômicas. Considerando a NOB/SUAS (Brasil, 2005: 90), a proteção social de assistência social abrange um “conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo de vida, à dignidade humana e à família”. **Estas ofertas estão organizadas no SUAS em tipos de proteção – proteção social básica e proteção social especial - e providas por meio de:**
  - **Serviços:** reúnem um conjunto de atividades prestadas com intencionalidade e de forma continuada. Com oferta e metodologias de atendimento norteadas pela centralidade na família, são reconhecidos pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, que contempla a definição, objetivos, provisões, público, as situações atendidas e seguranças socioassistenciais a serem aprofundadas por cada um dos serviços socioassistenciais. Para sua organização e oferta, os conceitos de vulnerabilidade social e risco pessoal e social são basilares. Os serviços devem necessariamente ser conduzidos de forma planejada por profissionais que atuem no SUAS com reconhecida competência para tal.
  - **Benefícios:** compõem a proteção social básica e asseguram aos indivíduos provisões no campo da segurança de renda. Incluem o BPC e os benefícios eventuais. Enquanto o BPC atua como substituto da renda, cujo acesso exige a comprovação de atendimento pelo indivíduo e pela família dos critérios para concessão, os benefícios eventuais asseguram provisões às famílias em situações bastante específicas e pontuais, como auxílio natalidade e morte, ou a circunstâncias emergenciais.
  - **Programas:** norteados pelo princípio da intersetorialidade, articulam ações no SUAS e com outras políticas voltadas ao enfrentamento ou promoção de questões específicas, potencializando, dentre outros aspectos, as ações desenvolvidas pelos serviços e pelo âmbito da gestão.

- **Projetos:** com objetivos e temporabilidade definidos, visam fortalecer o SUAS podendo contemplar aspectos diversos que vão desde o fortalecimento da estruturação da rede, com a construção de equipamentos públicos, por exemplo, até a qualificação da oferta dos serviços e o aprimoramento da gestão.
- **Vigilância Socioassistencial:** visa analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e a ocorrência de vulnerabilidades, ameaças, vitimizações e danos (LOAS). Tem como função a produção e a análise territorializada de informações que abrangem, por um lado, as vulnerabilidades e riscos que incidem sobre as famílias e indivíduos e, por outro, as ofertas disponibilizadas pela rede socioassistencial. Alguns instrumentos são particularmente importantes para se atingir esta finalidade, como o Censo SUAS, o Prontuário SUAS e o Registro Mensal de Atendimento (RMA). Além destes, o Sistema de Consulta e Extração de Dados do Cadastro Único (CECAD) também constitui aplicativo de importante domínio e utilização pela área de vigilância socioassistencial, pois permite a consulta, seleção e extração de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

Estes instrumentos viabilizam a realização de diagnósticos detalhados no território ao integrar informações do SUAS e do Cadastro Único e permitem verificar a convergência entre demandas e ofertas. Estes diagnósticos devem subsidiar a elaboração e a implementação de medidas voltadas ao aprimoramento da gestão integrada - entre serviços, benefícios e transferência de renda - e à qualificação do atendimento às famílias, os quais devem estar expressos nos instrumentos de planejamento da implantação da política pelos diferentes entes - Plano de Assistência Social, Plano Plurianual e planejamento local para cumprimento do Pacto de Aprimoramento da Gestão e das Metas e Prioridades Nacionais.

- **Defesa de direitos:** visa à garantia do pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais (LOAS). As atenções no SUAS buscam romper com práticas de tutela e assistencialismo, primando pela autonomia das famílias e indivíduos e ampliação de acesso a direitos, oportunidades e fortalecimento do protagonismo e da participação social. Assim, a Assistência Social deve propiciar informações sobre direitos e sobre quais órgãos devem ser buscados em caso de violação dos mesmos.

***b) As Seguranças Socioassistenciais afiançadas pela política de assistência social, que orientam as ofertas disponibilizadas pelo SUAS:***

- **Segurança de sobrevivência ou de rendimento e autonomia:** visa afiançar condições dignas de sobrevivência em determinadas circunstâncias, por meio do acesso ao BPC, benefícios eventuais, transferência de renda do PBF e a outras oportunidades;
- **Segurança de convívio ou vivência familiar:** pautada na centralidade da família e no reconhecimento do papel do Estado em apoiá-la, constitui um dos principais objetivos dos serviços do SUAS, com destaque para os serviços responsáveis pelo acompanhamento familiar na PSB e PSE. Contempla a perspectiva de que vínculos familiares e comunitários são fundamentais para assegurar condições protegidas de desenvolvimento humano e das relações familiares;
- **Segurança de acolhida:** voltada à proteção em situações excepcionais, nas quais seja necessário prover acolhimento provisório em serviços de acolhimento. Integra também esta segurança, a perspectiva da postura acolhedora que deve orientar desde a organização da infraestrutura física dos equipamentos até a postura ética, de respeito à dignidade e não-discriminação, que deve estar presente no atendimento direto à população.

**c) Público e Situações Atendidas**

Segundo Sposati (2009), a Assistência Social se coloca no campo da proteção da vida relacional, atuando na prevenção e superação das situações de isolamento, subordinação (medo, violência, ausência de liberdade e autonomia e restrições à dignidade) e exclusão social (apartação, discriminação, estigma). A definição das funções da assistência social, das seguranças socioassistenciais afiançadas e das situações atendidas demarcam a atenção desta política no Brasil, que conjuga a garantia de renda com as atenções voltadas às vulnerabilidades sociais e aos riscos pessoais e sociais. Assim, mais do que a segurança monetária de renda e o atendimento às necessidades básicas de sobrevivência, ela se ocupa de ofertar atenção a:

- **Vulnerabilidades Sociais:** decorrentes do ciclo de vida, da situação de pobreza, das barreiras enfrentadas pelas pessoas com deficiências, da falta de acesso às políticas públicas, da falta de infraestrutura, da ocorrência de discriminações e apartações.
- **Riscos pessoais e sociais:** decorrentes da vivência de situações que impliquem na violação de direitos humanos e ameacem a integridade física, psíquica e relacional, como violência intrafamiliar, abuso e exploração sexual, trabalho infantil, abandono, isolamento, situação de rua, dentre outras.

De acordo com Sposati (2009), os conceitos de vulnerabilidade social e de risco pessoal e social permitem a organização das proteções no campo da assistência social considerando duas perspectivas: de prevenção e redução de riscos. Para a autora, algumas condições podem tornar indivíduos e famílias mais vulneráveis às situações de risco pessoal e social, como, por exemplo, o ciclo de vida (infância, adolescência, envelhecimento), deficiência ou o pertencimento a grupos particularmente vulneráveis na realidade brasileira à vivência de situações de risco pessoal e social, como violência, apartações sociais e isolamentos. Questões como orientação sexual, raça, etnia e gênero podem indicar condição de maior vulnerabilidade de determinados grupos, demandando atenções tanto no campo da prevenção quanto no atendimento às situações de risco pessoal e social já instaladas.

### **3 – SUAS: Estruturação, funcionamento, ofertas e integração de serviços, benefícios e transferência de renda**

#### ***3.1. Organicidade do SUAS: Gestão, Financiamento e Controle Social***

Como mencionado anteriormente, ao tempo em que a PNAS demarcou as especificidades da política de assistência social, a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), de 2005, avançou no desenho orgânico de organização e funcionamento do Sistema, aprimorou o reconhecimento das responsabilidades dos entes na condução e oferta da política e regulou mecanismos de gestão, financiamento e controle social que conferiram à área a capacidade e a agilidade necessárias para sua estruturação e expansão do SUAS. Em poucos anos de implantação, o Sistema atingiu resultados e uma ca-

pilaridade que supera, inclusive, o observado em outras políticas sociais. Em junho de 2013, praticamente a totalidade dos municípios brasileiros já estava habilitada no SUAS, ou seja, já possuía estrutura descentralizada de operacionalização das ofertas da política de assistência social, ainda que com diferenças nos graus de estruturação e nas ofertas disponibilizadas.

É importante mencionar que a estruturação do SUAS tem como base o pacto federativo e a descentralização político-administrativa, com o reconhecimento de responsabilidades específicas e comuns dos entes, ao passo em que o financiamento constitui corresponsabilidade comum. Assim, a União é responsável pela formulação, normatização, regulação, articulação e coordenação da política em âmbito nacional; os Estados, pelo apoio técnico e acompanhamento sistemático aos municípios, além da oferta de serviços regionalizados; e os municípios e DF, pela organização e execução da oferta direta de serviços e programas aos cidadãos. No que diz respeito aos benefícios, a União é responsável pelo BPC, enquanto a regulamentação e a concessão dos benefícios eventuais e de competência dos municípios, devendo contar com cofinanciamento também dos Estados para esta finalidade.

A definição das responsabilidades dos entes, a normatização das ofertas, a regulação dos mecanismos de financiamento e os instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação asseguraram ao SUAS organicidade e comando único, com possibilidades de adaptações em âmbito local, considerando as realidades distintas de um país de dimensão continental. Em qualquer das esferas de governo, o Plano, o Conselho e o Fundo de Assistência Social consubstanciam elementos estruturantes para a gestão, o planejamento, o financiamento e a implementação da política.

As instâncias de pactuação, ou seja, as Comissões Intergestores (tripartite, em âmbito nacional, e bipartite, no estadual) e de controle social (Conselhos de Assistência Social das diferentes esferas) asseguram à área pactuações e deliberações que, no nível decisório-político, têm consolidado a cooperação e a articulação interfederativa, a transparência pública e a condução da política de forma democrática e participativa. Enquanto as Comissões Intergestores contam com representações dos entes no campo da gestão, os Conselhos têm composição paritária, com representações do nível go-

vernamental e da sociedade civil – representada pelas entidades de assistência social, pelos trabalhadores e pelos usuários. Estas instâncias de pactuação e deliberação do SUAS têm contribuído para a superação do modelo clientelista que marcou a área ao longo da história no país.

É preciso reconhecer que as negociações no campo político-decisório não se operam sem conflitos e disputas, mas são conduzidas pelo princípio da transparência pública e da gestão participativa, que têm assegurado a destinação dos recursos públicos para prioridades coletivamente definidas. O desenho de organização e oferta da política tem sido também definido de forma participativa, contando com a pactuação no âmbito das Comissões Intergestores e aprovação pelos Conselhos – a exemplo do processo que culminou com a recente aprovação, pelo CNAS, da NOB/SUAS 2012, após consulta pública e amplo debate. As Conferências de Assistência Social, realizadas a cada dois anos, são também espaços privilegiados de debate, nos quais as mais diversas realidades, demandas e prioridades dos municípios e estados têm a possibilidade de nortear os avanços em âmbito local, regional e nacional.

Com a estruturação da gestão do trabalho do SUAS, tem se concretizado medidas voltadas à profissionalização da área, distanciando-a do legado histórico do voluntariado e da benemerência. Nesse processo, algumas conquistas merecem ser destacadas, como: a aprovação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS); a aprovação da Lei nº 12.435/2011, que alterou a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), autorizando utilização de recursos do cofinanciamento federal para pagamento de profissionais que compõem as equipes de referência do SUAS; o reconhecimento das categorias profissionais de nível superior que preferencialmente podem atender às especificidades dos serviços socioassistenciais; a aprovação da Política Nacional de Educação Permanente; a formação da Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS; e a instituição do Programa CapacitaSUAS.

Outro ponto a destacar diz respeito à organização da gestão das ofertas no território. Enquanto algumas são de responsabilidade tipicamente estatal, como a transferência de renda e a provisão de benefícios, os serviços são organizados conjugando oferta

pública-estatal com pública não-governamental, neste caso viabilizada por meio de parcerias com as entidades de assistência social. A Tipificação Nacional reconheceu os serviços cujas ofertas devem ser operadas diretamente pelo poder público. Além da questão da continuidade, com a construção de referências no território para a provisão de determinadas ofertas, a definição do público-estatal no SUAS passa pelo reconhecimento de que alguns serviços, em razão de suas funções e competências, devem ser necessariamente desenvolvidos pelo poder público.

Nesse rol estão os serviços responsáveis pelo acompanhamento familiar, que mantém com o Cadastro Único e com o PBF uma relação intrínseca. Além disso, no caso da proteção social especial, o acompanhamento familiar - em razão das situações atendidas, as quais envolvem violação de direitos - exige uma relação intrínseca com o Sistema de Justiça, que, em determinadas situações, pode inclusive responsabilizar agressores e determinar medidas como o afastamento do convívio familiar.

Finalmente, vale mencionar que o modelo de financiamento da política de assistência social no Brasil foi basilar para sua implantação e avanços observados. No que diz respeito à operacionalização do cofinanciamento federal, este modelo compreende mecanismos distintos, a saber, dependendo da finalidade à qual se destinam os recursos:

- **BPC:** por meio de transferências diretas à pessoa física de um salário mínimo por mês, cuja concessão depende do atendimento a critérios previstos na legislação. Neste caso, implica no repasse dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), responsável pela operacionalização da transferência direta ao cidadão;
- **Serviços Socioassistenciais e Gestão:** financiamento regular e automático, operacionalizado com repasses fundo a fundo. A desburocratização dos mecanismos de repasse consolidou a oferta continuada dos serviços no campo da política de Assistência Social. Com a previsão de valores e a regularidade dos repasses, os municípios e estados têm maiores condições de planejar e qualificar os serviços e a gestão. No que diz respeito ao financiamento da gestão, viabilizado pelo Índice de Gestão Descentralizada do SUAS (IGDSUAS) e do Índice de Gestão Descentra-

lizada do Programa Bolsa Família (IGDPBF), os valores de repasse são calculados considerando o desempenho dos municípios e estados;

- **Programas:** financiamento operacionalizado com repasse automático, fundo a fundo, e regularidade definida conforme o desenho de cada um dos Programas;
- **Projetos:** financiamento operacionalizado por meio de instrumento de convênio, com transferências voluntárias, fundo a fundo, e repasse pontual.

Seja em decorrência dos avanços no campo legislativo, com a CF e a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) – que inseriram definitivamente os direitos sociais no campo da Seguridade Social –, seja em razão da tomada de decisão na arena política, a Assistência Social apresentou uma evolução importante na última década. De R\$ 6,5 bilhões, em 2002, os recursos destinados à área atingiram R\$ 56,5 bilhões em 2012<sup>2</sup>(Brasil, 2012). Com a implantação do SUAS, foram estruturados serviços e programas voltados ao atendimento de uma diversidade de situações, articulados à garantia de renda por meio do PBF e dos Benefícios Assistenciais. No período de 2004-2012, os recursos investidos no Bolsa Família saltaram de cerca R\$ 8 bilhões para R\$ 20 bilhões e os recursos destinados ao BPC saltaram de aproximadamente R\$ 6 bilhões pra R\$ 27 bilhões<sup>3</sup>. O número de Centros de Referência, que constituem referência nos territórios para as ofertas na proteção social básica (PSB) e proteção social especial (PSE), com oferta de serviços financiada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), representava pouco mais de 900 unidades em 2004 e atingiu quase 10.000 unidades em 2012, sendo que, neste mesmo ano, o número de famílias com acesso ao PBF atingiu cerca de 14 milhões e o BPC já contava com aproximadamente 3,8 milhões de beneficiários.

Houve uma ampliação significativa dos recursos do financiamento federal para serviços socioassistenciais a partir de 2010, com as agendas prioritárias nacionais, Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, Plano Brasil sem Miséria (BSM), Plano Viver sem Limite e Plano Crack, é Possível Vencer. O BSM possibilitou a ampliação da cobertura de CRAS e CREAS e do apoio à construção destes equi-

---

2 Valores nominais. Lei + Créditos, em 30.06.2012. A informação considera os recursos executados do orçamento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Função 08 - Assistência Social).

3 Fonte: Secretaria de Renda de Cidadania, MDS e Dataprev. Os recursos do BPC mencionados não incluem Renda Mensal Vitalícia.

pamentos públicos, o fortalecimento dos serviços socioassistenciais para população em situação de rua, incluindo o Serviço ofertado pelos Centros POP e serviços de acolhimento, o início do apoio ao Programa Acessuas Trabalho e às equipes volantes da proteção social básica, além da doação das lanchas da Assistência Social que levarão atendimento às populações ribeirinhas das regiões da Amazônia Legal e Pantanal. Em 2013, também viabilizou o redesenho do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, que passou a contar com ações estratégicas voltadas ao enfrentamento do trabalho infantil nos municípios com maior incidência desta realidade, segundo dados do IBGE, e o reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Neste mesmo ano, o Plano BSM também possibilitou o apoio ao reordenamento e expansão do serviço de acolhimento para crianças e adolescentes, inclusive para sua oferta regionalizada, e a ampliação da oferta regionalizada do PAEFI. A agenda nacional de enfrentamento ao crack, por sua vez, possibilitou, em 2010, a ampliação da cobertura de CRAS e CREAS, o incremento no financiamento federal do Serviço de Proteção Social para Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade e o início do apoio ao serviço ofertado pelo Centro POP. E a partir de 2012, possibilitou a destinação de recursos para o Serviço Especializado em Abordagem Social. Finalmente, o Plano Viver sem Limite contribuiu para o fortalecimento do Programa BPC na Escola e apoio à oferta de serviços nos primeiros Centros-Dia de Referência para Pessoa com Deficiência e nas primeiras Residências Inclusivas em processo de implementação no país para oferta de atendimento apoiada pelo MDS. Estes avanços têm possibilitado para além da ampliação da cobertura de atendimento, a diversificação das ofertas no campo da assistência social, considerando os serviços tipificados e as diferentes demandas de proteção social da população brasileira. Estes resultados foram acompanhados não só da ampliação significativa da destinação de recursos públicos para a Assistência Social, mas também da organicidade que se conferiu à área com a implantação do SUAS.

A despeito dos avanços observados na última década, com a ampliação significativa de recursos públicos e da cobertura de ofertas, ainda constitui desafio a participação dos entes no financiamento da política, sendo que, em 2011, a União foi responsável por 79% dos gastos no campo da Assistência Social no país, se considerados os in-

vestimentos com benefícios, serviços, gestão, projetos e programas, incluindo o PBF (Brasil, 2012). Apesar da União ser responsável pelo financiamento do BPC e do PBF, este cenário indica que as desigualdades no financiamento constitui uma das pautas centrais da política na atualidade.

### ***3.2. A organização do Sistema por tipos de proteção: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE)***

Para a compreensão da organização do SUAS por tipos de proteção, se faz necessária a abordagem de dois conceitos basilares: vulnerabilidade social e risco pessoal e social. Isso porque enquanto a PSB reúne ofertas que atuam no sentido da proteção proativa e na atenção às famílias em situação de vulnerabilidade social, a PSE abrange o atendimento das famílias em situações de risco pessoal e social, nas quais já se observam agravamentos que exigem intervenções de caráter mais especializado devido à violação de direitos.

Diversos autores têm abordado que as condições das famílias e indivíduos para enfrentar os riscos pessoais e sociais e para superá-los são diferentes, considerando sua realidade de vida, o território onde vivem e as possibilidades de acesso a direitos e recursos das diversas políticas (Bronzo, 2009; Sposati, 2009). Bronzo (2009) afirma que as vulnerabilidades sociais estão relacionadas à exposição a riscos e à capacidade de resposta de indivíduos, famílias e comunidades para fazer frente aos mesmos. Nessa direção, a autora pontua que “as políticas e programas inserem-se nesse campo como elementos que podem fortalecer a capacidade de resposta das famílias e de seus membros e reduzir-lhes as vulnerabilidades” (p.173). É justamente nesse campo de atuação que se insere a PSB da política de assistência social.

As vulnerabilidades sociais podem estar associadas a aspectos diversos, como, por exemplo:

- **Ciclo de vida:** vulnerabilidades atreladas às próprias etapas do ciclo vital (infância, adolescência, envelhecimento), que requerem a provisão de cuidados, proteção e a vivência em contextos favorecedores do desenvolvimento humano e das sociabilidades;

- **Pertencimento e relacional:** em caso de fragilização das relações familiares e comunitárias e da falta de rede social de apoio;
- **Deficiência:** vulnerabilidades que requerem a provisão de cuidados específicos e redução de barreiras para a autonomia na vida cotidiana, inclusão social e convívio familiar e comunitário;
- **Renda:** pela ausência ou precário acesso à renda;
- **Território:** neste caso diversas situações podem ser elencadas, como condições precárias de infraestrutura e falta de acesso a políticas públicas;
- **Raça, etnia, gênero e orientação sexual:** em razão das especificidades de determinados grupos e das discriminações ainda presentes na realidade brasileira que podem ter implicações sobre a convivência e o respeito à dignidade.

Segundo Sposati (2009: 21),

*o sentido de proteção (protectione, do latim) supõe, antes de tudo, tomar a defesa de algo, impedir sua destruição, sua alteração. A ideia de proteção contém um caráter preservacionista – não da precariedade, mas da vida –, supõe apoio, guarda, socorro e amparo. Esse sentido preservacionista é que exige tanto a noção de segurança social como a de direitos sociais.*

A PSB organiza um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios voltados ao atendimento das famílias em situação de vulnerabilidade social. Este conjunto de ofertas busca operar junto à provisão da proteção proativa e à prevenção do agravamento das situações e da ocorrência de situações de riscos pessoais e sociais. A estruturação da PSB é inovadora justamente porque consolida atenções no campo da assistência social para além das situações de risco pessoal e social já instaladas, “a gestão deixa de ser reativa para ingressar na atuação proativa” (Sposati, 2009:19). Assim, visa ao fortalecimento das relações familiares e comunitárias e à ampliação de acesso a informações, direitos e serviços socioassistenciais e das diversas políticas públicas que possam contribuir para a ampliação das capacidades protetivas e de respostas das famílias frente aos riscos.

Além da provisão da segurança de renda – por meio do PBF e benefícios, os quais também integram a PSB – e da articulação intersetorial para acesso a bens, serviços e recursos públicos, que contribuam concretamente para a melhoria das condições de vida das famílias, as atenções no campo da PSB também se voltam aos aspectos subjetivos e relacionais, tendo em vista o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, da autoestima, da autonomia, do protagonismo e da participação social.

A centralidade na família e o território norteiam o trabalho social desenvolvido na PSB. Assim, além da família, a atuação deve atingir também o território, considerando aspectos como sua realidade, história e dinâmica. Nessa direção, as intervenções buscam favorecer a coletivização das demandas e enfrentamentos, o convívio comunitário, intergeracional, a mobilização social, a conscientização e a disseminação da cultura da proteção aos direitos, do protagonismo e da prevenção a situações de risco pessoal e social. O conhecimento do território onde vivem e convivem as famílias e sua realidade de vida são elementos chaves, portanto, no trabalho social na PSB, pautados na concepção de que a ampliação da capacidade protetiva deve conjugar: *trabalho social*, que articule acompanhamento familiar com garantia da segurança de renda; *intersetorialidade* e *trabalho em rede*, que viabilize a ampliação de acesso a direitos e às políticas de educação, saúde, trabalho e renda, dentre outros; e intervenções que atinjam também o *território*, coletivizando demandas e mobilizando processos que fortaleçam vínculos de pertencimento e a cultura da prevenção e proteção aos direitos.

O Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) é o equipamento público-estatal, de base municipal, de referência para o atendimento na PSB, com abrangência territorial. Instalado nos territórios de maior vulnerabilidade, deve contar com equipe de referência cuja composição considera os parâmetros estabelecidos pela NOB-RH/SUAS e ofertar, necessariamente, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF), responsável pelo acompanhamento das famílias em situação de vulnerabilidade social, com prioridade para as beneficiárias do PBF e BPC. Constituem serviços ainda da PSB: Serviços e Ações Executados por Equipes Volantes, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas, os quais podem ser ofertados por outras unidades públicas ou entidades de assistência social referenciadas ao

CRAS. Além dos benefícios, serviços socioassistenciais e projetos, ainda integra a PSB, o Programa Acessuas Trabalho, que visa à articulação intersetorial, a identificação e a mobilização de usuários da política de assistência social para acesso a cursos de qualificação profissional do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e a oportunidades de inclusão no mundo do trabalho. Em setembro de 2013, 99% dos municípios brasileiros já estavam recebendo recursos do MDS para apoio à oferta do PAIF em mais de 7.500 CRAS.

Enquanto a PSB inovou o campo da assistência social com a implementação de ofertas que atuam na prevenção e na proteção proativa, a PSE reuniu atenções que historicamente a assistência social buscou prover, estruturando um conjunto de serviços, programas e projetos de caráter especializado, voltado ao atendimento das famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social. Estas situações podem incidir sobre a vida cotidiana das famílias, indivíduos e comunidades, gerando conflitos, tensões e rupturas. São situações bastante complexas que envolvem violação de direitos e ameaçam a integridade física, psíquica e relacional, demandando, portanto, atenção especializada e maior articulação com os órgãos de defesa de direitos e outras políticas públicas setoriais.

As situações de risco pessoal e social com violação de direitos, atendidas na PSE, podem estar relacionadas, por exemplo:

- **Ao território:** com violência, tráfico, catástrofes naturais;
- **Às relações familiares e comunitárias:** abandono, isolamento, violência intrafamiliar, abuso sexual, ato infracional;
- **Desigualdades social e agravamentos da condição de pobreza:** situação de rua, trabalho infantil, exploração sexual;
- **À raça, etnia, gênero e orientação sexual:** violência contra a mulher, pessoas com deficiência, homossexuais, dentre outros.

Além desses aspectos, as situações de risco pessoal e social com violação de direitos, atendidas no âmbito da PSE, estão também relacionadas ao contexto cultural, à histó-

ria e à própria estruturação da sociedade e do Estado brasileiro. Considerando os níveis de agravamento, a natureza e a especificidade do atendimento ofertado, a atenção na PSE se organiza em Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade. Da mesma forma que na PSB, as ofertas na PSE também têm centralidade na família e consideram o território, devendo primar pelo convívio familiar e comunitário, considerando as possibilidades de preservação, fortalecimento, resgate ou construção de novas referências, quando for o caso.

A PSE de Alta Complexidade, organiza a oferta de serviços e programas de caráter especializado que requerem maior estruturação técnica e operativa, para oferta de atendimento especializado, individualizado, continuado e articulado com a rede. O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) é o equipamento público-estatal, de base municipal ou regional, de referência para o atendimento especializado na PSE. Deve ofertar necessariamente o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos (PAEFI), responsável pelo acompanhamento familiar especializado no SUAS. Constituem ainda serviços da PSE de Média Complexidade: o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade; o Serviço Especializado em Abordagem Social; e o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias, podendo estes dois últimos ser ofertados por outras unidades públicas ou entidades de assistência social referenciadas ao CREAS. No caso do Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, em situação de dependência, pode ser ofertado pelo Centro-Dia, unidade referenciada ao CREAS. Integram ainda a PSE de Média Complexidade, o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP), unidade pública-estatal responsável pela oferta do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua nos municípios com maior concentração deste público, e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). É importante mencionar que o PETI tem como objetivo identificar e retirar crianças e adolescentes da situação de trabalho infantil, inserindo-as no SCFV e suas famílias no acompanhamento familiar.

Em setembro de 2013, o MDS já totalizada cofinanciamento da oferta de serviços especializados em 291 Centros POP e 2.318 CREAS, com possibilidades de am-

pliação da cobertura de PAEFI, ainda, com o incremento do apoio à regionalização pactuado na CIT.

PSE de Alta Complexidade, por sua vez, visa garantir proteção integral a indivíduos ou famílias em situação de risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados ou até mesmo sem referência familiar, que demandem atendimento provisório em serviços de acolhimento. Estes serviços são organizados considerando o ciclo de vida dos usuários e as legislações relacionadas, devendo ofertar acolhimento em ambiente com infraestrutura e recursos humanos adequados, primar pela preservação, fortalecimento ou construção de novas referências familiares e/ou comunitárias e buscar o desenvolvimento da autonomia dos usuários. Conforme as normativas do SUAS e legislações afins, devem ser organizados para o atendimento a pequenos grupos, contar com equipe profissional e ofertar atendimento personalizado e individualizado. A perspectiva é que estes serviços funcionem em unidades com infraestrutura física semelhante à de residências e que estejam inseridas na comunidade.

Constituem serviços da PSE de Alta Complexidade: Serviços de Acolhimento Institucional; em República; e em Família Acolhedora. Enquanto o Serviço de Família Acolhedora se destina ao atendimento de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar mediante a aplicação de medida protetiva pela autoridade judiciária, o Serviço de Acolhimento em República se destina ao atendimento de pequenos grupos de até 10 jovens egressos de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes ou ao atendimento de jovens e adultos em situação de rua, que já disponham de um maior grau de autonomia e independência. O Serviço de Acolhimento Institucional, por sua vez, pode estar organizado em distintas modalidades, como o Abrigo Institucional, as Casas-lares e as Residências Inclusivas. Enquanto os primeiros podem ser organizados para o atendimento a pequenos grupos de idosos, crianças e adolescentes e mulheres, as Residências Inclusivas se destinam ao acolhimento, especificamente, de jovens e adultos com deficiência em situação de dependência, que não disponham de condições de autossustentabilidade ou de retaguarda familiar. Nas demais etapas do ciclo de vida, as pessoas com deficiência devem estar integradas ao atendimento nos serviços organizados para o atendimento à faixa etária correspondente. Também integra a PSE

de Alta Complexidade, o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, que organiza nos territórios atingidos por estas situações, acolhimentos de caráter emergencial.

No caso da PSE, o trabalho social visa, no campo da atenção à questões objetivas, à segurança de renda e à ampliação de acessos a direitos, políticas e oportunidades que possibilitem às famílias e indivíduos a realização de escolhas que contribuam para a redução de riscos, a construção de estratégias de vida mais protegidas e a superação das situações que implicam em violação de direitos. Para este objetivo, o acesso de indivíduos e famílias aos órgãos operadores do direito poderá ser necessário e importante. No campo subjetivo, o acompanhamento visa proporcionar um espaço de escuta e acolhida que permita o trabalho com o impacto decorrente das situações vivenciadas e danos decorrentes e fortaleça a autoestima, a autonomia, o protagonismo, as capacidades de respostas às experiências e a construção de novos projetos e perspectivas de vida. O trabalho, nestes casos, deve contemplar a perspectiva relacional, incluindo as relações familiares e comunitárias, que também são impactadas pelas situações vivenciadas. Bronzo (2009:179) destaca que “mudanças no plano das subjetividades, de forma geral, requerem intervenções intensas, complexas e duradouras para gerar a confiança e as condições necessárias para se processarem as alterações”.

A articulação intersetorial, no caso das famílias e indivíduos atendidos na PSE, é fundamental não apenas para ampliar acessos às políticas públicas e oportunidades que viabilizem melhorias nas condições de vida, mas também para que os órgãos operadores do direito possam também atuar com medidas que contribuam para o alcance de condições mais protegidas de vida. Estas medidas podem ter um impacto tanto no campo objetivo quanto na subjetividade, aspectos importantes, como destaca Bronzo (2009), para a capacidade de resposta e superação das situações vivenciadas.

Quando da instituição do SUAS no Brasil, alguns municípios já contavam com ofertas de atendimento às situações de risco pessoal e social, de forma pulverizada, fragmentada e descontínua. Embora algumas localidades contassem com experiências de ofertas mais estruturadas e condizentes com os pressupostos do respeito à dignidade,

de modo geral este histórico trouxe à área um legado de atenções com os mais diversos desenhos de provisão, marcados pela fragmentação e pela cultura da filantropia, que as distanciavam do campo do direito.

Nesse sentido, de modo distinto ao que ocorreu na PSB, a expansão do financiamento, da cobertura de atendimento e a implantação dos serviços de PSE têm sido marcadas pela necessidade de se reordenar a gestão e a organização destas ofertas, além das práticas e concepções que historicamente nortearam a atenção nesse campo. Este tem sido um dos maiores desafios da área, associada à ampliação da cobertura, com a disponibilização de ofertas condizentes com demandas em um país com dimensão continental, onde 70% dos municípios possuem até 20.000 habitantes.

### ***3.3. A gestão integrada entre o SUAS, Cadastro Único e o Bolsa Família: apontamentos sobre a experiência brasileira de integração entre serviços, benefícios e transferência de renda***

Na última década, os avanços no PBF, no Cadastro Único e no SUAS contribuíram para se consolidar no Brasil um modelo de proteção social no campo da Assistência Social que articula acesso à renda e acompanhamento familiar pelos serviços socioassistenciais, o que tem viabilizado o enfrentamento das situações de pobreza em sua multidimensionalidade. Com atenções à garantia de renda e também vulnerabilidades e riscos sociais, este modelo tem buscado, além de assegurar mínimos sociais, a ampliação do acesso a serviços, direitos e oportunidades, visando materializar melhorias nas condições de vida das famílias e ampliação de sua capacidade protetiva e de respostas às vulnerabilidades e riscos.

O acompanhamento familiar, ao lado da provisão da segurança de renda, ocupa lugar central neste modelo. Este acompanhamento corresponde ao conjunto de intervenções desenvolvidas de forma continuada pelos serviços do SUAS com esta competência<sup>4</sup>. Visa proporcionar às famílias um espaço de escuta e reflexão sobre sua realidade, a construção novos projetos de vida, a transformação das relações – sejam elas familiares ou comunitárias – e a ampliação do acesso a direitos, serviços, programas

---

<sup>4</sup> O acompanhamento familiar no SUAS é desenvolvido pelo PAIF, ofertado pelos CRAS, pelo PAEFI, ofertado pelo CREAS e pelo Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, no Centro POP.

e benefícios das diversas políticas públicas, assegurando-se, sempre que necessário, encaminhamentos para a inclusão no Cadastro Único e acesso ao BPC.

Deve partir da compreensão contextualizada das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e/ou social vivenciadas pelas famílias, de suas demandas e potencialidades e ser orientado por princípios éticos, de respeito à dignidade e não discriminação. Conduzido por profissionais de nível superior, deve ser norteado por um Plano de Acompanhamento Familiar, construído de forma participativa com as famílias, que considere os objetivos a serem alcançados e a periodicidade dos encontros. Requer o estabelecimento de vínculos e compromissos entre as famílias usuárias e o Serviço, bem como a construção de processos de planejamento e avaliação conjunta do percurso trilhado e dos resultados atingidos.

É importante mencionar que a política de Assistência Social reconhece a família como espaço privilegiado de proteção e socialização e que, portanto, também deve ser protegida e apoiada pelo Estado, sobretudo porque sofre pressões do contexto social que podem acentuar suas fragilidades e contradições, demandando ações no campo da proteção social. Segundo a PNAS,

*a família, independentemente dos formatos ou modelos que assume é mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade, delimitando, continuamente os deslocamentos entre o público e o privado, bem como geradora de modalidades comunitárias de vida. Todavia, não se pode desconsiderar que ela se caracteriza como um espaço contraditório, cuja dinâmica cotidiana de convivência é marcada por conflitos e geralmente, também, por desigualdades.(...) (Brasil, 2004:41)*

Bronzo (2009) destaca que a superação da pobreza e da vulnerabilidade exige trabalho social com as famílias que contemple questões objetivas, que possam alterar as condições de acesso a recursos, e questões subjetivas, voltadas ao relacional e que contribuam para o empoderamento, a ampliação de competências e o desenvolvimento da autonomia. Para a autora, estas perspectivas devem ser contempladas para ampliar as possibilidades de escolhas das famílias e de respostas a vulnerabilidades. Partindo destas considerações, pode-se dizer que o mesmo se aplica às famílias em situação de risco

pessoal e social, ou seja, a superação destas situações exige que o acompanhamento familiar contemple questões objetivas e subjetivas.

Nessa direção, Bronzo (2009) afirma que o trabalho com o empoderamento exige o investimento em políticas que ampliem acessos e possibilitem a realização de escolhas pelas famílias, aspecto fundamental para que possam ser construídas estratégias de vida mais protegidas e capacidades de respostas às vulnerabilidades e riscos. Nesse sentido, o poder público desempenha um papel vital na ampliação do acesso a oportunidades e recursos e na provisão de serviços públicos aderentes às demandas das famílias.

De acordo com Bronzo (2009:172), é necessário distinguir pobreza de vulnerabilidade: “estes dois universos – pobres e vulneráveis – não são necessariamente os mesmos. Nem todos os que se encontram em situação de vulnerabilidade são pobres (...) nem todos os pobres são vulneráveis (...)”. Da mesma forma, pode-se afirmar em relação às situações de risco pessoal e social. Embora estas possam ser agravadas ou influenciadas pelas condições de pobreza, não se devem estabelecer nexos diretos de causalidade. É considerando esta perspectiva que a política de Assistência Social no Brasil tem adotado a gestão integrada entre serviços, benefícios e transferência de renda como forma de viabilizar o acesso de famílias e indivíduos tanto a provisões no campo da renda (condições objetivas) quanto o trabalho no campo relacional (condições subjetivas).

Assim, se de um lado critérios bastante objetivos estabelecidos pelas legislações e a inclusão no Cadastro Único têm viabilizado o acesso à segurança de renda, por meio do PBF e ao BPC, por outro o SUAS tem disponibilizado uma rede de Centros de Referência no país que tem possibilitado o acompanhamento familiar. Mais recentemente, a intensificação no SUAS da estratégia da busca ativa, particularmente por meio dos serviços executados por equipes volantes na PSB e pelas equipes de abordagem social na PSE, tem contribuído para que o Estado alcance aquelas populações que vivem em contextos mais isolados ou em condições de mais difícil acesso à política de Assistência Social por busca espontânea ou encaminhamento. A estratégia da busca ativa também tem se voltado à identificação, inclusão no Cadastro Único e acompanhamento, nos casos de trabalho infantil e das pessoas em situação de rua. A destinação de campos

no Cadastro para a identificação destes públicos específicos tem contribuído para se avançar na construção de estratégias mais integradas de trabalho social no SUAS e acesso à segurança de renda.

Vale destacar que no, contexto atual, constituem público prioritário para a busca ativa pelos serviços:

- **Famílias inseridas no Cadastro Único:** em situação de descumprimento das condicionalidades do PBF; e/ou com criança/adolescente beneficiário do BPC ainda não incluído na escola;
- **Famílias não inseridas no Cadastro Único:** em situação de pobreza ou extrema pobreza; com criança/adolescente em situação de trabalho infantil; de comunidades tradicionais; com beneficiários do BPC; de pessoas com perfil, mas sem acesso ao BPC; e pessoas em situação de rua.

A estratégia da busca ativa tem levado a resultados importantes, quer seja no que se refere à inclusão das famílias no Cadastro Único e ao acesso ao PBF e BPC, quer seja para sua vinculação aos serviços socioassistenciais. Graças ao trabalho da vigilância socioassistencial no âmbito dos municípios e as informações disponibilizadas no Cadastro Único, também tem possibilitado a identificação de famílias que acessam o PBF e que devem ser priorizadas no acompanhamento familiar, como as famílias em descumprimento de condicionalidades, situação que passa a ser reconhecida como indicador de vulnerabilidade social ou risco pessoal e social e, portanto, de prioridade no acompanhamento pelo PAIF e PAEFI (Colin, Pereira e Gonelli, 2013). Considerando os dispositivos da Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS nº 19/2013, com a inclusão no acompanhamento e a avaliação dos profissionais do PAIF e PAEFI, pode-se interromper os efeitos do descumprimento de condicionalidades, garantindo, assim, a continuidade e regularidade da transferência de renda, conforme preconiza o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda (Brasil, 2009).

*A garantia de renda mensal articulada com a inclusão das famílias em atividades de acompanhamento familiar no SUAS, bem como em serviços de outras políticas setoriais é a estratégia mais adequada para a superação das*

*vulnerabilidades sociais que impedem ou dificultam que a família cumpra as condicionalidades previstas nos Programas (Brasil, 2009:5).*

Ao longo da última década, o Cadastro Único e o PBF contribuíram para a estruturação do SUAS e a execução das funções da política de assistência social, particularmente quanto à segurança de renda e a atenção às famílias. Por outro lado, a gestão descentralizada e a capilaridade que o Sistema atingiu contribuíram para a evolução do PBF e do Cadastro Único. De acordo com o Censo SUAS 2012, em 96,5% dos municípios a gestão do Cadastro Único está sob responsabilidade da Secretaria de Assistência Social ou congêneres. Frente a esta realidade, conclui-se que os recursos do Índice de Gestão Descentralizada do PBF (IGD-Bolsa) também têm contribuído para o fortalecimento da gestão descentralizada da assistência social.

O conjunto de informações disponíveis no Cadastro Único tem sido utilizado ainda para a realização de diagnósticos que permitam a análise territorializada das famílias em situação de vulnerabilidades sociais e riscos pessoais e sociais. Estas informações têm subsidiado o planejamento e a expansão do SUAS, visando ao aprimoramento da relação entre demandas e ofertas e a equalização do financiamento. A identificação de famílias com perfis específicos (extrema pobreza, trabalho infantil, de comunidades tradicionais, beneficiários do BPC e pessoas em situação de rua), a partir da marcação de determinados campos no Cadastro Único, tem sido importante tanto para que acessem a segurança de renda, direitos, serviços, benefícios e oportunidades quanto para que a assistência social planeje e dimensione as ofertas para este público, de acordo com suas especificidades e território onde vivem.

Vale destacar que as famílias beneficiárias do PBF e do BPC se caracterizam como público prioritário para o atendimento em diversos serviços do SUAS, particularmente aqueles destinados ao acompanhamento familiar. Nessa direção, vale mencionar que dados do Registro Mensal de Atendimento dos CRAS e CREAS (RMA) apontaram que, dentre as famílias inseridas em acompanhamento familiar no PAIF e PAEFI no ano de 2012, as famílias beneficiárias do PBF corresponderam ao perfil mais predominante. Em 2012, foram inseridas no acompanhamento pelo PAIF um total de 1.894.417 novas famílias, com destaque para mais de 1,1 milhão de famílias bene-

ficiárias do PBF; cerca de 626 mil famílias em situação de extrema pobreza; aproximadamente 243,5 mil famílias em descumprimento de condicionalidades do PBF; e, aproximadamente, 234 mil famílias de beneficiários do BPC<sup>5</sup>. Em relação ao PAEFI, identificou-se a inclusão no acompanhamento familiar de mais de 270 mil novas famílias, das quais mais de 100 mil beneficiárias do PBF.

Outra estratégia importante para a gestão integrada é que a inserção das famílias no Cadastro Único constitui exigência para a inclusão em alguns programas do SUAS, a exemplo do PETI. O Programa Acessuas Trabalho tem as famílias beneficiárias do PBF e BPC também como público prioritário. Em relação ao BPC, cabe mencionar que tem sido priorizada a inclusão no Cadastro Único das famílias de seus beneficiários e as ações dos programas intersetoriais BPC na Escola e BPC Trabalho<sup>6</sup> têm convergido para o fortalecimento da gestão integrada, uma vez que objetivam ampliar acesso às políticas públicas, reduzir barreiras e promover inclusão social.

Visando ao atendimento da integralidade das demandas das famílias, a gestão integrada e o acompanhamento familiar no SUAS tem contribuído ainda para o fortalecimento da intersectorialidade com outras políticas, como saúde, educação, e trabalho e renda. Assim, o procedimento de atendimento ou acompanhamento nos serviços socioassistenciais também tem ampliado o acesso e inclusão das famílias nas demais políticas públicas.

No que diz respeito à articulação intersectorial, a análise dos dados do Censo SUAS 2012 permite concluir que os principais parceiros do CRAS para o trabalho em rede no território são a Coordenação do Programa Bolsa Família e o Conselho Tutelar (CT), seguidos da política de saúde, de outras unidades públicas da PSB e da política de educação. Outros destaques no trabalho articulado com o CRAS correspondem

---

5 Considerando que uma mesma família vivencia diferentes situações, a somatória das famílias com os perfis destacados não corresponde ao total de novas famílias inseridas em acompanhamento familiar no ano de 2012.

6 BPC na Escola: Programa intersectorial que tem como objetivo o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência na escola das pessoas com deficiência, beneficiárias do BPC, até 18 anos, por meio da articulação das políticas de educação, saúde, assistência social e direitos humanos. BPC Trabalho: Programa intersectorial que tem como objetivo promover o protagonismo e a participação social dos beneficiários do BPC com deficiência, prioritariamente com idade entre 16 a 45 anos, por meio da superação de barreiras, fortalecimento da autonomia, acesso à qualificação profissional, ao mundo do trabalho e à rede socioassistencial e das demais políticas.

aos serviços da PSE e os órgãos responsáveis pela emissão de documentos civis. É interessante observar que a quase totalidade dos CRAS conta, em seu município, com serviços de saúde, educação, Coordenação Municipal do PBF e Conselho Tutelar, com os quais pode se articular para o atendimento às famílias na perspectiva da integralidade. Estes achados quanto à intersectorialidade remetem, inclusive, a articulações que devem necessariamente ser realizadas no acompanhamento às famílias beneficiárias do PBF. Finalmente, com relação às unidades da PSE, mais de 25% dos CRAS que participaram do Censo SUAS 2012 indicaram não contar com este recurso para o trabalho em rede em seu município. Este dado evidencia, como já apontado, o desafio da ampliação da cobertura de atendimento pelos CREAS no país.

Quanto ao CREAS, a primeira questão a pontuar em relação à intersectorialidade é que esta unidade, em razão da complexidade das situações atendidas, tem um amplo leque de parceiros importantes na rede de articulação. Analisando-se os dados do Censo SUAS 2012, é possível concluir que, no que diz respeito às políticas públicas, há um predomínio da articulação destas unidades com o CRAS, seguida de serviços de saúde (incluindo saúde mental), educação, do PETI e de outras unidades da rede socioassistencial. Quanto aos órgãos de defesa de direitos, predomina a articulação com o CT, seguida do Ministério Público e Poder Judiciário. Chama a atenção o percentual dos CREAS que indicaram não contar no município com serviços de Saúde Mental, Defensorias Públicas e Delegacias Especializadas – respectivamente 36,7%, 32,9% e 14,4%. Estes são parceiros importantes para o trabalho em rede com as situações atendidas, mas que podem ter critérios de cobertura específicos. A totalidade dos CREAS indicou contar com CRAS no município para o trabalho em rede – aspecto que tem sido, inclusive, condição no SUAS para a implantação de CREAS com serviços cofinanciados pelo governo federal. Igualmente, a quase totalidade das unidades indicou contar com CT e serviços de educação e saúde na rede de articulação no âmbito do município, o que remete também à articulação essencial para o trabalho em rede no acompanhamento às famílias beneficiárias do PBF.

#### ***IV - Considerações Finais***

A evolução do SUAS, do Bolsa Família, do Cadastro Único e da gestão integrada têm contribuído para consolidar no país um modelo de proteção social capaz de identificar e levar, às famílias em situação de pobreza, vulnerabilidade e riscos pessoal e/ou social, atenção que articula segurança de renda monetária com trabalho social, considerando a integralidade de suas demandas. Este modelo tem se voltado não apenas à sobrevivência e à garantia de mínimos sociais, como também à redução de riscos e à ampliação das capacidades de proteção e ao enfrentamento de vulnerabilidades e riscos pelas famílias e indivíduos, com acesso aos recursos disponíveis nas demais políticas.

Ao longo da última década, o Brasil consolidou um modelo de proteção social que integra acesso à transferência de renda e benefícios com a inclusão em serviços. Para além da renda, este modelo tem buscado identificar e atuar na integralidade das demandas das famílias beneficiárias do PBF e de benefícios socioassistenciais como estratégia para ampliar as possibilidades de superação da situação de pobreza e melhoria de suas condições de vida.

Esses resultados se tornaram possíveis graças à prioridade que foi dada no país a esta política na última década, com primazia da responsabilidade do Estado no apoio às famílias. O acesso à segurança de renda e à rede de serviços voltada ao acompanhamento que tem possibilitado avanços na gestão integrada, com utilização de instrumentos e estratégias que permitiram construir a convergência entre demandas da população brasileira e investimentos públicos para assegurar ofertas. Mais do que a racionalização e a otimização de recursos públicos, a experiência brasileira tem assegurado às populações mais vulneráveis a proteção social como direito.

Foram muitos avanços, porém ainda há desafios a serem superados. Os desafios enfrentados pelos países da América Latina, “em sua quase totalidade ancorados nos seguros sociais (...) de universalizar as coberturas, num contexto de crise fiscal e de consolidação democrática” (Jaccoud, 2009:59), tem sido também uma realidade para o Brasil. A estes se somam ainda o contingente da população atendida pela política de assistência social – que não permite considerá-la focalizada (Sposati, 2009) -, as diversidades re-

gionais, a extensão territorial e a complexidade geográfica e de ocupação dos territórios, que tornam particularmente complexa e desafiadora a elaboração e a implementação de uma política pública que possa assegurar a universalização da cobertura.

A despeito dos inegáveis avanços, ainda há contradições e descompassos no campo da gestão pública que tornam desafiadora a implementação da política com ofertas qualificadas. Ao passo em que o pacto federativo e a descentralização político administrativa favorecem o processo de gestão e a organização das ofertas em correspondência às realidades locais, o fortalecimento das gestões públicas municipais e estaduais no campo da assistência social ainda é pauta central para o SUAS, envolvendo aspectos diversos que vão desde a alocação de recursos públicos na área em um cenário de disputas pelos fundos públicos, passando pela composição de quadros efetivos de servidores públicos, até as dificuldades para operacionalizar a execução orçamentária, considerando as normativas e legislações relacionadas. A rotatividade dos profissionais no âmbito da gestão pública, a alternância de governos, o domínio dos instrumentos legais e a implementação em curso da política de educação permanente nos municípios e estados são aspectos associados aos desafios ainda presentes de implantação da política com efetividade.

O enfrentamento destes pontos nevrálgicos demarca um novo estágio expresso no Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual e Municipal e na NOB/SUAS 2012, que tem como eixos centrais o aprimoramento da gestão, a qualificação das ofertas e o fortalecimento do controle e da participação social. Após um período inicial de implantação do Sistema, a NOB/SUAS 2012 anuncia e subsidia novos caminhos para a assistência social no Brasil. As estratégias previstas nesta normativa que tornam monitoramento, avaliação e planejamento elementos indissociáveis; as mudanças que atrelam financiamento a resultados e que conferem maior flexibilidade e agilidade na utilização dos recursos públicos; e as conquistas no campo da gestão do trabalho, em especial a autorização da utilização de recursos do cofinanciamento federal para o pagamento de profissionais que compõem as equipes de referência, a proposta robusta de capacitação por meio do CapacitaSUAS e a formação da Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS são medidas já em curso que preten-

dem contribuir para a mudança de cenário em relação aos desafios atuais postos ao Sistema. A recente aprovação do Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal e Estadual conferiu, ainda, centralidade à gestão integrada no período de 2014-2017. A identificação das famílias em situação de vulnerabilidade social e risco pessoal e social, sua inclusão no Cadastro Único, o acesso à transferência de renda do PBF e ao BPC e seu acompanhamento nos serviços socioassistenciais constituem prioridades para o aprimoramento do SUAS nos próximos anos, demarcando que, para o Brasil, esta construção já se consolidou como uma política de Estado e direito do cidadão, não só de acesso aos mínimos sociais, mas de melhorias em suas condições de vida.

## **Referências Bibliográficas**

BRASIL (2004), “Política Nacional de Assistência Social”. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

BRASIL (2005), “Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social”, Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

BRASIL (2006), “Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social”, Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

BRASIL (2009), “Protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferências de renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social”, Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

BRASIL (2009), “Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais”, Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

BRASIL (2012), “Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social”, Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

BRONZO, CARLA (2009), “Vulnerabilidade, empoderamento e metodologias centradas na família: conexões e uma experiência para reflexão”, In: *Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil*, Brasília, Unesco.

BRASIL (2012), “Financiamento da Assistência Social: Nota Técnica de Monitoramento”, Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

BRASIL (2012), “Política Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS”, Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

COLIN, D.R.A., PEREIRA, J.M.F E GONELLI, V.M.M. (2013), “Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social, Cadastro Único e Programa Bolsa Família para a consolidação do modelo de proteção social brasileiro”. In: Campello, T. e Neri, M. C. (orgs) Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA.

JACCOUB, LUCIANA (2009), “Proteção Social no Brasil: Debates e Desafios”, In: Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil, Brasília, Unesco.

SPOSATI, ALDAÍZA (2009), “Modelo Brasileiro de Proteção Social Não Contributiva”, In: Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil. Brasília, Unesco.

YAZBEK, MARIA E DI GIOVANI, GERALDO (2004), “A Política Social Brasileira no século XXI: Prevalência dos Programas de Transferência de Renda”, São Paulo: Cortez.

20

---

*O Benefício de Prestação  
Continuada – BPC:  
direito socioassistencial*

---

**Maria José De Freitas**

**Maria Valdênia Santos de Souza**

**Raquel de Fátima Antunes Martins**

20

## Apresentação

Este texto apresenta a trajetória do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) no contexto histórico de sua constituição como direito social, integrante da Seguridade Social brasileira. Nessa aproximação, pretende-se apreender as características deste benefício como expressão das demandas e conquistas da sociedade brasileira, bem como da ação do Estado frente sua responsabilidade em assegurar e ampliar a proteção social.

Sendo um benefício coordenado pela Assistência Social e operacionalizado pela Previdência Social, o BPC teve sua identidade traçada através da ação substantiva de vários atores sociais. Com 18 anos de existência, o BPC foi, contudo, ao longo dos últimos 08 anos sendo incorporado à nova dinâmica da Assistência Social, dada através do Sistema Único da Assistência Social – SUAS.

Celebrar 20 anos de Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) pressupõe afirmar o BPC como direito e vislumbrar os desafios para a sua ampliação, não unicamente como segurança de renda, mas também como estruturador da proteção social aos usuários, por meio do acesso a bens e serviços públicos, favorecendo a superação das desvantagens sociais enfrentadas e a conquista de autonomia.

### **BPC: Benefício constitucional, direito de Seguridade Social**

A Constituição Federal de 1988 marca o momento histórico do reconhecimento da Assistência Social como direito, ao mesmo tempo em que inicia um processo de materialização de um novo conceito de Seguridade Social, que se amplia para além do sistema contributivo<sup>1</sup>, com a instituição de políticas de proteção social que não possuem na contribuição prévia do cidadão um requisito de acesso. A Assistência social é inscrita no campo da Seguridade Social, que por sua vez, *“compreende um conjunto integrado*

---

1 Textos constitucionais anteriores (CF de 1934, CF de 1946, CF de 1967) utilizaram o conceito de Previdência Social, que se constitui como sistema destinado a atender contingências associadas ao trabalho e oferta benefícios aos seus contribuintes quando estes sofrem perda ou redução da capacidade laborativa.

*de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. (CF/88: art.194)*

A efervescência política, social e cultural de um país que construía um processo de redemocratização, apontava questões urgentes a serem incorporadas em uma nova constituição. Nesse cenário, destaca-se o ineditismo do processo constituinte de 1988, pois, ao contrário dos anteriores, abarcou demandas e contribuições dos cidadãos, seja sob a forma da participação em debates organizados pelas subcomissões temáticas, seja por meio da apresentação de emendas populares<sup>2</sup>.

Representada por organizações de trabalhadores e movimentos sociais dos mais diversos, a população brasileira influenciou diretamente na instituição de um sistema de proteção social com a perspectiva de contemplar o conjunto da sociedade de forma mais justa. A proteção social se concebe e evolui na arena de disputas sociais, políticas e econômicas existentes, constituindo-se antes de tudo em um novo pacto civilizatório. Este pacto exigirá a ação do Estado no processo de distribuição da riqueza e garantia do bem estar aos cidadãos, permitindo que estes tenham acesso a recursos, bens e serviços em quantidade e qualidades suficientes para atender necessidades diversas da vida, seja na dimensão social, cultural, econômica, ambiental ou política. Para Jaccoud (2009:58), *“a proteção social pode ser definida como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando a enfrentar situações de risco social ou de privações sociais.”* Sobre a ação do Estado, relativamente à proteção social, Jaccoud ainda afirma:

*Impôs-se, assim, ao Estado, face aos riscos sociais, a tarefa de atuar na oferta de proteção social, a princípio instituindo mecanismos que possibilitassem a garantia de renda quando da impossibilidade de acessá-la pela via do trabalho e, posteriormente, garantindo uma oferta de serviços e benefícios associados a certo patamar de bem estar. (Idem: 58)*

---

2 Tem-se o registro da apresentação de 122 emendas populares, correspondendo a 12.277.423 assinaturas. Ver Boschetti, 2006.

Dentre os avanços do processo Constituinte deu-se o reconhecimento da assistência social como uma política pública, com status legal e político pautado na cidadania e na garantia de direitos sociais, historicamente negados a uma significativa parcela da população. Para Boschetti (2006: vii), falar de assistência social no Brasil, antes da Constituição Federal de 1988, *“significava falar de uma ação residual em termos de recursos, fragmentada em termos de programas e ações e indefinida quanto aos objetivos e à ‘clientela’”*.

A instituição do BPC foi fruto de uma Emenda Popular, nº PE00077-6, uma das iniciativas dos movimentos sociais durante o período de formulação do texto constitucional. Dentre as Emendas Populares apresentadas, esta foi a única diretamente incorporada no texto final da Constituição. Apresentada pela Associação Canoense de Deficientes Físicos da Escola Especial de Canoas e pela Liga Feminina de Combate ao Câncer, com 48.877 assinaturas, propunha o pagamento de um salário mínimo mensal às pessoas com deficiência que não tivessem meios de se manter.

A demanda por um benefício desvinculado de contribuições prévias, com respaldo na noção de direito de cidadania e tendo como público, além das pessoas com deficiência, a população idosa, foi finalmente incorporada à Constituição Federal de 1988, no Capítulo da Seguridade Social, Seção IV - da Assistência Social, Art. 203 – Inciso V, que estabelece a *“garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”*.

A previsão constitucional do BPC no âmbito da assistência social constitui-se num dos mais importantes marcos da proteção social brasileira. Vinculado ao salário mínimo e não associado ao trabalho, este benefício alcança segmentos populacionais em situação de vulnerabilidade pelo ciclo de vida ou deficiência, agravada pela condição de pobreza ou extrema pobreza e que, historicamente, não tiveram acesso pleno às políticas públicas básicas, tais como educação, saúde ou trabalho. O BPC constitui-se, assim, como direito de cidadania, garantido no escopo da Seguridade Social, que confere segurança de renda a idosos e pessoas com deficiência que, por diversas circunstâncias do contexto da vida social, não conseguem ou não conseguiram parti-

cipar do mundo do trabalho ou não tiveram a chance de suas atividades estarem sob a guarda de sistemas de previdência social e, conseqüentemente não dispõem de meios próprios para o seu sustento.

### **A regulamentação dos artigos constitucionais referentes à Assistência Social**

Em 07 de dezembro de 1993, cinco anos após a promulgação da Constituição, a Lei Nº 8.742/93 – Lei Orgânica da Assistência Social, ou simplesmente LOAS – foi aprovada, encerrando um processo de regulamentação dos artigos referentes às políticas de Seguridade Social – Saúde, Previdência e Assistência Social<sup>3</sup>. Por este instrumento legal, a assistência social foi reafirmada como política não contributiva, direito do cidadão e dever do Estado.

A aprovação da LOAS é precedida de um percurso eivado de percalços, dado o ambiente político pós constituinte então restritivo à confirmação dos direitos de cidadania conquistados na Carta Magna. Dentre os embates havia o proveniente da discordância de setores do governo em se comprometer com a prestação de uma renda continuada. Disto decorreu o veto presidencial integral do primeiro Projeto de Lei da LOAS. O Projeto de Lei nº 3.099/89, que regulava a assistência social e que foi aprovado pelo Congresso, sofreu o veto integral do presidente em 18 de setembro de 1990.

A LOAS foi finalmente aprovada em 1993, com definições de público, critérios de elegibilidade e outros dispositivos acerca do BPC. A lei aprovada remetia a regulamento a definição de várias condições para sua implantação. Entretanto, não houve uma imediata regulamentação dos artigos referentes ao Benefício de Prestação Continuada – BPC, ficando em descoberto a segurança de renda prevista nesta lei por mais dois anos.

A pressão social das pessoas com deficiência, entidades e familiares, para que se iniciasse a concessão do BPC aumentou consideravelmente após a promulgação da LOAS. Os setores mais organizados passaram a impetrar ações judiciais, evocando o artigo 5º, inciso LXXI, da Constituição Federal que estabelece que *“conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos*

---

3 A Lei Nº8.080, de 19 de setembro de 1990, dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências; e a Lei Nº 8.213, de 24 de julho de 1991, dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

*direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”.*

Em 08 de dezembro de 1994, foi editado o Decreto Nº 1.330, dispondo sobre a concessão do benefício de prestação continuada, com definição dos procedimentos básicos para a operacionalização do benefício. De acordo com o Decreto, a habilitação ao benefício seria feita mediante requerimento dirigido ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), no caso de idoso e, à Fundação Legião Brasileira Assistência (LBA), no caso de pessoa com deficiência.

O requerimento do benefício deveria ser apresentado à agência local da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e ser deferido ou indeferido no prazo de noventa dias. À LBA caberia cuidar para que o requerente, pessoa com deficiência, fosse submetido à avaliação por equipe multiprofissional do Sistema Único de Saúde – SUS, do INSS ou de entidade credenciada para esse fim.

O Decreto 1.330/1994, contudo, não teve eficácia, pois deixou em aberto definições importantes para a implementação do benefício e não estabeleceu prazo para o início de sua operação. Por isso, exatamente um ano depois, em 08 de dezembro de 1995, foi editado o Decreto Nº 1.744<sup>4</sup>, indicando procedimentos e prazo para a implantação do benefício.

### **BPC - dos anos 1990 a 2012, implantação e ampliação da cobertura**

O Decreto Nº 1.744/1995 definiu o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) como órgão operacionalizador do benefício, estabeleceu que a comprovação da inexistência de atividade remunerada ou renda informal deveria se dar mediante declaração dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ou de assistentes sociais, ou de autoridades locais, tais como os juízes, os promotores de justiça, os juízes de paz, os comandantes militares e os delegados de polícia. A comprovação da incapacidade para a vida independente e para o trabalho deveria ser via pareceres técnicos de dois profissionais da comunidade, sendo um deles de médico.

---

4 O Decreto Nº 1.744, de 08 de dezembro de 1995, vigorou como regulamento do BPC até 2007, quando foi revogado pelo Decreto Nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, embora alterações introduzidas na LOAS e implementadas na prática o tenham tornado parcialmente defasado no decorrer deste período.

O BPC começou a ser concedido em janeiro de 1996, a menos de um mês da edição de seu Regulamento. Com isso, teve um início tumultuado, com instituições e profissionais elencados como participantes do processo sem a devida preparação e desinformados acerca da inédita tarefa.

A estimativa inicial formulada dava conta de um público para o BPC circunscrito ao universo de 400 mil pessoas, entre idosos e pessoas com deficiência. Entretanto, já no primeiro ano de concessão chegou-se a 346.219 beneficiários, 304.227 pessoas com deficiência e 41.992 idosos.

A partir de abril de 1997, os pareceres técnicos para a comprovação da incapacidade do requerente pessoa com deficiência começaram a ser analisados e homologados (ou não) pela perícia médica do INSS, com base no disposto na Resolução do INSS/PR nº 435, de 18 de março de 1997. O intuito claro desta medida era estancar a concessão embasada em pareceres emitidos sem a observância pretendida do critério da lei. A homologação pela perícia médica fez com que a concessão do BPC à pessoa com deficiência sofresse uma acentuada redução a partir de abril de 1997.

Em agosto de 1997, o Governo Federal edita a Medida Provisória nº 1.473-34, convertida na Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998, que determina a revisão extraordinária do BPC com início em 1º de setembro de 1997, reduz a idade mínima de concessão do BPC para o idoso de 70 para 67 anos e redefine o conceito de família, adotando a mesma definição constante na lei que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social (Lei nº 8.213/1991). Pretendia-se com a revisão extraordinária do benefício antecipar a revisão bianual prevista na LOAS, como medida de controle sobre as concessões consideradas na faixa de erros de inclusão. Contudo, o procedimento de revisão foi adotado pontualmente na época, ganhando escala nacional apenas a partir do ano 2000.

O início da concessão do BPC foi um marco para a extinção da Renda Mensal Vitalícia (RMV), conforme previsto inicialmente na Lei Nº 8.213/1991 e confirmado pela LOAS. Criada como benefício previdenciário, por meio da Lei Nº 6.179, de 11 de

setembro de 1974, a RMV<sup>5</sup> consistia em um benefício mensal no valor de um salário mínimo aos maiores de 70 anos de idade e aos inválidos, definitivamente incapacitados para o trabalho e que tivessem realizado contribuições para a Previdência Social, em qualquer época, no mínimo por 12 (doze) meses, consecutivos ou não, vindo a perder a qualidade de segurado; ou exercido atividade remunerada anteriormente não abrangida pela Previdência Social, no mínimo por 05 (cinco) anos, consecutivos ou não; ou ainda tivessem ingressado no regime da Previdência Social após completar 60 (sessenta) anos de idade sem direito aos benefícios regulares.

A extinção da RMV simultânea à implantação do BPC teve efeitos contraditórios. Estes dois benefícios possuem características distintas, públicos e natureza diferenciados, um não contributivo e o outro vinculado à situação de trabalho, parcialmente contributivo. Por um lado, o BPC representou o alargamento da proteção social a segmentos até então excluídos de qualquer acesso à segurança de renda. Por outro, a extinção da RMV trouxe a incerteza para uma parcela da população que não tem o perfil para o BPC, composta por trabalhadores sem vinculação ou com vinculação precária à previdência social que, não atendendo aos requisitos para as tradicionais aposentadorias previdenciárias, tinham a RMV como alternativa.

A cobertura inicial do BPC é mais ampla a pessoas com deficiência, segmento não contemplado até então por políticas de renda. A razão de benefícios à pessoa com deficiência em relação ao benefício para pessoa idosa foi de 7,3 em 1996, passando a ter uma convergência no total de beneficiários entre as duas espécies de benefício a partir 2004. A redução da idade para acesso do idoso ao BPC é determinante no incremento do quantitativo de beneficiários idosos a partir de 1998, quando passou a vigorar a idade de 67 anos, conforme previsto na LOAS e, em 2004, quando o dispositivo do Estatuto do Idoso, Lei N° 10.741, de 1° de outubro de 2003, entra em vigor, recuperando a redução da idade para 65 anos que tinha sido revogada pela Lei n° 9.720/1998. Outro dispositivo do Estatuto do Idoso que veio favorecer a concessão do BPC ao idoso foi a não contabilização do valor do BPC já concedido a outro idoso na família, no cálculo da renda familiar *per capita*.

---

5 A Renda Mensal Vitalícia é um benefício em extinção, tendo sido concedido até 31 de dezembro de 1995. Atualmente é mantido apenas para aqueles que já eram beneficiários, com base no pressuposto do direito adquirido. A partir da Lei Orçamentária Anual de 2004, os recursos para pagamento da RMV e despesas operacionais foram alocados no orçamento do Fundo Nacional de Assistência Social.

Tabela I - Evolução do Quantitativo de Beneficiários do BPC e Percentual de Crescimento por Grupo de Espécie – Brasil - 1996 a 2012

ANO	PcD		Idoso		Total	% cresc.
	N.º	% cresc.	N.º	% cresc.		
1996	304.227	-	41.992	-	346.219	-
1997	557.088	83,12	88.806	111,48	645.894	86,56
1998	641.088	15,08	207.031	133,13	848.119	31,31
1999	720.274	12,35	312.299	50,85	1.032.573	21,75
2000	806.720	12,00	403.207	29,11	1.209.927	17,18
2001	870.072	7,85	469.047	16,33	1.339.119	10,68
2002	976.257	12,20	584.597	24,64	1.560.854	16,56
2003	1.036.365	6,16	664.875	13,73	1.701.240	8,99
2004	1.127.849	8,83	933.164	40,35	2.061.013	21,15
2005	1.211.761	7,44	1.065.604	14,19	2.277.365	10,50
2006	1.293.645	6,76	1.183.840	11,10	2.477.485	8,79
2007	1.385.107	7,07	1.295.716	9,45	2.680.823	8,21
2008	1.510.682	9,07	1.423.790	9,88	2.934.472	9,46
2009	1.625.625	7,61	1.541.220	8,25	3.166.845	7,92
2010	1.778.345	9,39	1.623.196	5,32	3.401.541	7,41
2011	1.907.511	7,26	1.687.826	3,98	3.595.337	5,70
2012	2.021.721	10,44	1.750.121	4,02	3.771.842	7,21

Fonte: Síntese/DATAPREV, atualizado em 25/11/2013

Os dados da Tabela I demonstram que o quantitativo de beneficiários do BPC multiplicou em 11 vezes no período de 1996 a 2012.

Há um movimento de concessão anual na ordem de 300 mil benefícios, entre idosos e pessoas com deficiência, para um quantitativo equivalente de 600 mil requerimentos protocolados e uma média de 50 mil suspensões e 120 mil cessações de benefícios. A ampliação dos recursos investidos no BPC no período de 1996 a 2012 acompanhou o

crescimento do quantitativo de beneficiários e refletiu a política de valorização do salário mínimo, iniciada a partir de 2003. Especificamente, no ano de 2012 foi investido um total de 28,4 bilhões de reais para a manutenção de 3,7 milhões benefícios do BPC, o que representa 85% da dotação alocada no Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS naquele ano, 1,3% do Orçamento Geral da União e 0,6% do PIB brasileiro de 2012.

### **Benefício de Prestação Continuada no contexto da política de Assistência Social e do Sistema Único da Assistência Social – SUAS**

A gestão e operacionalização do Benefício de Prestação Continuada, nos primeiros anos, estiveram sob a responsabilidade, respectivamente, do Ministério da Previdência e Assistência Social e do INSS, com as atenções sobre o BPC centradas mais na órbita dos procedimentos e cultura previdenciária, com escasso foco dado pela Assistência Social, em incipiente processo de organização enquanto política pública.

*(...) o BPC teve uma trajetória inicial apartada da assistência social, desarticulada das demais ações, experimentando um distanciamento do ponto de vista da condução da política, sem visibilidade e sem sua apropriação. Não sem razão que se confunde o BPC com a aposentadoria previdenciária, confusão feita tanto por beneficiários como por expressivo número de gestores e a sociedade em geral. (GOMES, 2005).*

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) ao ser criado em 2004, assume, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), a gestão do BPC no contexto da nova Política Nacional de Assistência Social<sup>6</sup> - PNAS/2004. O MDS passa a se responsabilizar pelo financiamento, coordenação geral, regulamentação, articulação de políticas intersetoriais, intergovernamentais e interinstitucionais que aforcem a completude de atenção às pessoas com deficiência e aos idosos, pelo monitoramento e avaliação da prestação deste benefício. Ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) continuou cabendo a sua operacionalização que envolve a concessão, manutenção, suspensão, cessação e representação nas demandas jurídicas relativas ao BPC.

---

6 A Política Nacional de Assistência Social – PNAS foi instituída por meio da Resolução CNAS N°145, de 15 de outubro de 2004.

A PNAS resgata e afirma a identidade do BPC como benefício da assistência social; e a organização e gestão da política no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) deu início à instalação de condições para a oferta de um conjunto de seguranças afiançadas pela assistência social aos beneficiários do BPC.

A Norma Operacional Básica (NOB/SUAS-2005) foi de grande importância na indicação de responsabilidades para a política de assistência nas três esferas de governo com a gestão do BPC. Estabeleceu que o SUAS deveria garantir o acompanhamento do beneficiário através de trabalho social com sua família, a inserção do beneficiário à rede de serviços socioassistenciais e a constituição de vínculos do beneficiário com outras políticas setoriais. Estabeleceu ainda que deveriam ser desenvolvidos esforços e meios para que o beneficiário atingisse, de acordo com as suas capacidades, os melhores níveis de autonomia de vida e tivesse garantia de convivência familiar e comunitária.

A gestão municipal da assistência social passou a ter responsabilidades no acompanhamento dos beneficiários e suas famílias de acordo com sua capacidade e nível de gestão e associados a estes foram definidos incentivos e requisitos. A NOB/SUAS-2005 ampliou o papel dos órgãos da assistência social em relação ao BPC, que se restringia até então apenas ao processo de revisão realizado a partir de 2000.

Em fevereiro de 2009 é publicada a Portaria MDS nº 44, objetivando orientar os gestores de assistência social estaduais, municipais e do DF quanto aos processos referentes ao BPC, incluindo a relação entre estes e o INSS, bem como a atenção aos beneficiários e suas famílias, com vista ao disposto na NOB/SUAS-2005.

Outros documentos produzidos pela gestão nacional passaram a incorporar orientações técnicas para as ações relacionadas aos beneficiários do BPC, como o Guia de Orientação Técnica – SUAS Nº 1, que apresenta diretrizes metodológicas para o trabalho com famílias e indivíduos, bem como sobre os serviços e ações do PAIF ofertados pela equipe de profissionais do CRAS, dentre elas o acompanhamento a beneficiários do BPC.

O Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS, regulamentado pela Resolução CIT nº 7, de 10 de setembro de 2009, foi mais um instrumento construído na direção de integrar serviços e benefícios propondo procedimentos para efetivar o que a PNAS e NOB SUAS já haviam indicado.

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovada por meio da Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009, traz como público prioritário dos serviços as famílias beneficiárias de programas de transferência de Renda e benefícios assistenciais, dentre eles, o BPC.

Com a publicação da NOB SUAS 2012<sup>7</sup>, reforçou-se o objetivo do SUAS de estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios. O art. 6º dispõe que as ações articuladas e integradas dos serviços, programas, projetos e benefícios, devem prevalecer para garantir a integralidade da proteção socioassistencial aos usuários da política de Assistência Social, e constitui princípio ético do SUAS.

A estruturação de iniciativas que promovam o acesso do beneficiário do BPC aos serviços socioassistenciais e aos das demais políticas públicas levou a instituição de programas com vista a ações estratégicas intersetoriais. Nesse sentido, são exemplares o Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do BPC (Programa BPC na Escola)<sup>8</sup> e o Programa de Promoção do Acesso das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Qualificação Profissional e ao Mundo do Trabalho (BPC Trabalho)<sup>9</sup>.

---

7 A NOB SUAS 2012 foi publicada por meio da Resolução CNAS nº. 33/2012, que revogou as disposições da Resolução CNAS nº. 130/2005 (NOB/SUAS 2005), que previu a execução da Política Nacional de 2004 e a consolidação das bases de implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

8 O Programa BPC na Escola foi instituído pela Portaria Interministerial nº 18, de 24 de abril de 2007, envolvendo ações articuladas entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério da Educação (MEC), o Ministério da Saúde (MS) e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR).

9 O Programa BPC Trabalho, instituído pela Portaria Interministerial MDS/MEC/MTE/SDH-PR nº 2 de 02 de agosto de 2012 é uma iniciativa do Governo Federal, realizada através de ações intersetoriais por meio dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da Educação (MEC), do Trabalho e Emprego (MTE) e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), envolvendo compromissos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O objetivo do BPC na Escola é promover a elevação da qualidade de vida e dignidade das pessoas com deficiência até 18 anos, beneficiárias do BPC, garantindo-lhes o acesso e permanência na escola, bem como o acompanhamento de seus estudos por meio da articulação intersetorial e da gestão compartilhada nas três esferas de governo, através das políticas de educação, assistência social, saúde e direitos humanos, favorecendo o desenvolvimento dos beneficiários. Por sua vez, o BPC Trabalho tem como perspectiva ofertar os apoios necessários aos beneficiários do BPC, com deficiência, para assegurar o direito à socialização, à qualificação profissional e ao exercício do trabalho. O BPC Trabalho tem articulação com o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho), nas ações de mobilização, sensibilização e encaminhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade ou risco social, para cursos de capacitação, formação profissional e demais ações de inclusão produtiva. Os Programas BPC na Escola e BPC Trabalho compõem as ações do Plano Viver Sem Limite, destinado a promover os direitos da pessoa com deficiência.

### **Demandas sociais e alterações no marco legal do BPC**

Desde a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social e posterior regulamentação do BPC, houve diversas mudanças nas regras de acesso ao benefício, no sentido da afirmação e ampliação do direito.

O art. 20 da LOAS, quando da sua publicação, estabelecia em 70 (setenta) anos ou mais o critério de idade, em 1998, essa idade foi reduzida para 67 anos, e, a partir de 2004, idosos com idade igual ou superior a 65 (sessenta e cinco) anos passaram a ter direito ao benefício.

O Decreto N° 6.214, de 26 de setembro de 2007, que regulamenta o BPC, atualizou conteúdo frente a alterações trazidas por Leis de 1998 e 2003, estando o Decreto n° 1.744/1995, até então vigente, muito defasado. Ao caracterizar o BPC como provisão da proteção social básica no âmbito do SUAS afirmou sua importância na garantia de proteção social, no enfrentamento da pobreza e na perspectiva de universalização dos direitos sociais integrado às demais políticas setoriais.

A primeira alteração ao Decreto 6.214/2007 foi introduzida pelo Decreto nº 6.564, de 12 de setembro de 2008, com vistas, principalmente, a prorrogar o prazo para a implantação do modelo de avaliação da deficiência prevista no Regulamento.

O Decreto nº 7617, de 17 de novembro de 2011, trouxe outras alterações ao Regulamento, das quais, três podem ser vistas como as mais significativas, quais sejam: a) a explicitação da possibilidade de nova concessão do BPC após cessação, em razão do ingresso no mercado de trabalho; com vistas a afastar o mito de não mais ser elegível como pessoa com deficiência; b) reconceituação de incapacidade, que passou adotar uma abordagem biopsicossocial da deficiência, levando em conta fatores contextuais; c) a instituição de modelo de Avaliação da Deficiência com base na Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde (CIF), da Organização Mundial da Saúde (OMS), levando em conta as barreiras sociais na obstrução da participação plena e efetiva na sociedade, e não mais apenas os aspectos físicos ou biológicos.

Em maio de 2009<sup>10</sup>, foi implantado o novo modelo de avaliação da deficiência e do grau da incapacidade para fins do BPC. A adoção de uma abordagem multidimensional da funcionalidade, da incapacidade e da saúde aprimorou a avaliação para fins da concessão do BPC e respondeu a demandas expressas nas deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social.

Esse novo modelo passou a ser utilizado na concessão, manutenção e revisão do BPC, constituindo-se em uma avaliação médico-pericial e uma avaliação social, realizadas respectivamente por médicos e por assistentes sociais do INSS. Além das deficiências nas funções e estruturas do corpo, passou a se considerar os fatores contextuais (ambientais e pessoais), a acessibilidade e a participação da pessoa com deficiência na sociedade. Essa abordagem está em consonância com a Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência<sup>11</sup>, da qual o Brasil é signatário; e reconhece que os fatores contextuais são essenciais para qualificar a concessão do benefício, e que o seu conhecimento e sistematização deve subsidiar os gestores municipais, estaduais e federais na identificação de necessidades de serviços a serem ofertados aos beneficiários e à população em geral.

---

10 Portaria Conjunta MDS/INSS nº 1, de 29 de maio de 2009, alterada pela Portaria Conjunta MDS/INSS nº 1, de 24 de maio de 2011.

11 O Decreto Nº 6.909, de 25 de agosto de 2009, promulgou a Convenção Internacional sobre os direitos da Pessoa com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em março de 2007.

O permanente monitoramento do processo de avaliação da pessoa com deficiência<sup>12</sup>, os estudos e pesquisas realizados apontaram necessidades de ajuste, que resultaram no aprimoramento dos instrumentos de avaliação social e médico-pericial em 2011, no preparo de um novo ajuste a ser implantando no início de 2014 e na intensificação de processo de capacitação dos profissionais avaliadores no período de 2012 e 2013.

Com as alterações da Lei Orgânica da Assistência Social, que se deram por meio da Lei Nº 12.435, de julho de 2011 e da Lei Nº 12.470, de 31 agosto de 2011, outros aspectos significativos para a ampliação do direito ao BPC se concretizaram, podendo se destacar: a) alteração no conceito de família; b) revisão do conceito de pessoa com deficiência conforme a Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência; c) instituição da compatibilidade do BPC com a remuneração da pessoa com deficiência na condição de aprendiz; d) instituição da suspensão especial do BPC quando o beneficiário, pessoa com deficiência exercer atividade remunerada, restabelecendo o pagamento do benefício suspenso, sem necessidade de reavaliação da deficiência para esse fim quando extinta a atividade laboral e não tendo sido adquirido o direito a benefício previdenciário.

Além das alterações dos dispositivos legais, outras iniciativas demonstram demandas da sociedade em relação ao BPC. O status de direito social do benefício permite o acionamento do Poder Judiciário, bem como é recorrente a apresentação de Projetos de Lei no Congresso Nacional tendo o BPC como objeto.

As principais questões suscitadas, no âmbito do Judiciário e do Legislativo, seja sob a forma de Ação Civil Pública ou ação individual, dizem respeito majoritariamente à elevação do critério de renda *per capita* ou sua flexibilização para considerar outros meios de comprovar a situação de vulnerabilidade.

A ampliação do critério de renda *per capita* representa a maioria dos 161 Projetos de Lei que tramitam no Congresso, 32,3%, seguido de 10,5% sobre a redução da idade

---

12 A Portaria Conjunta nº 2, de 20 de dezembro de 2010, Institui o Grupo de Trabalho para acompanhamento, monitoramento e aprimoramento do novo modelo de avaliação da deficiência e grau de incapacidade da pessoa com deficiência requerente do Benefício de Prestação Continuada - BPC, previsto no art. 20 da Lei nº 8742, de 1993. O Grupo de Trabalho será constituído por médicos-peritos, assistentes sociais, técnicos e gestores do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS e do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.

do idoso para fins de acesso ao benefício, 9,9% sobre a concessão do BPC aos indivíduos com doenças crônicas e degenerativas, 6,2% trata da instituição de abono anual ou 13º salário para os beneficiários do BPC, e 5,5% sobre a exclusão do valor do BPC do cálculo da renda familiar *per capita* para fins de concessão de novo BPC a membro da mesma família.

Consta ainda da agenda de setores da sociedade, notadamente do movimento das pessoas com deficiência, a demanda de se estabelecer maior convivência do BPC com a situação de trabalho, matéria que tem sido objeto de estudos e debates promovidos pelo MDS com vistas ao aprimoramento da legislação nesta direção.

### **Desafios apresentados ao BPC**

Seguindo a perspectiva de garantir a proteção social a quem dela necessita, o BPC tem que ser fortalecido como prestação não contributiva, mantendo sua vinculação ao salário mínimo, e com financiamento garantido por meio do orçamento da Seguridade Social, conforme prevê o texto constitucional.

Dentre os muitos desafios que se apresentam, destaca-se alguns relacionados à gestão no âmbito do SUAS, nas três esferas de governo, e à articulação do BPC com os serviços socioassistenciais.

A efetivação desta premissa já explorada na Política Nacional de Assistência Social – PNAS e reafirmada em normativas posteriores é fundamental para que se cumpra os objetivos do BPC, qual seja, proteger as pessoas idosas e pessoas com deficiência, em face de vulnerabilidades decorrentes da velhice e da deficiência, agravadas pela insuficiência de renda, assegurando-lhes o sustento e favorecendo o acesso às políticas sociais e a outras aquisições, bem como a superação das desvantagens sociais enfrentadas e a conquista de sua autonomia, conforme previsto na LOAS e no seu Regulamento.

O fortalecimento de compromissos dos entes federados com a atenção ao público do BPC, idosos e pessoas com deficiência em situação de diferentes tipos e graus de vulnerabilidades, com demandas complexas, que precisam de acessos específicos, muitas

vezes não disponíveis, requer uma organização e um amadurecimento da articulação entre as políticas setoriais, centradas no território, que se ainda não presente tem que ser mantidos no horizonte a perseguir.

O atendimento deste público nos serviços socioassistenciais configura-se como campo de possibilidades para que haja reconhecimento público e legitimação de suas demandas, podendo daí gestar possibilidades de novos futuros.

A lógica de proteção na perspectiva da cidadania assumida pelo SUAS é tarefa de grande complexidade que exige uma agenda que vem sendo assumida e envolve aperfeiçoamento dos processos de gestão pública, qualificação do planejamento e da execução das ações com base em diagnóstico sócio territorial, aprimoramentos na gestão do trabalho social, investimento na formação de equipes profissionais permanentes, utilização de mecanismos indutores de aprimoramento de gestão com definição de prioridades pactuadas entre os entes, dentre outros.

A experiência tem demonstrado que à medida que a assistência social avança na sua organização nos territórios, com a estruturação de serviços e de unidades atendimento, com corpo de profissionais suficiente e qualificado, ampliam-se as condições para a oferta de atenções aos beneficiários dos programas de transferência de renda e do BPC.

Desta feita, assume grande relevância a capacitação dos profissionais para a orientação e apoio aos usuários no acesso ao BPC, para o trabalho social com os beneficiários e suas famílias, bem como para as ações com articulação intersetorial.

Outro desafio que se coloca é o de expandir experiências desenvolvidas em alguns municípios que contam com ações articuladas entre as áreas de previdência e assistência social, no que diz respeito ao atendimento dos beneficiários e potenciais beneficiários do BPC e suas famílias, o que reduz dificuldades para requerimento do BPC aos idosos e pessoas com deficiência e potencializa estratégias para a inclusão social, acesso à renda e à garantia de direitos socioassistenciais.

Importa, também, aprimorar o desenho do BPC, no que diz respeito a promover alterações nos critérios de concessão do benefício, incorporando as novas demandas da sociedade e proposições e questionamentos dos poderes Legislativo e Judiciário, respectivamente. Impõe-se, portanto, a necessidade de promover alterações no marco legal do BPC e a articulação deste com outras políticas públicas para ampliar a proteção social às pessoas com deficiência e idosos brasileiros.

Tais questões geram demandas ao Estado e à sociedade que, devem construir estratégias específicas e coletivas para a reafirmação do BPC como componente do sistema de proteção social brasileira.

Neste sentido, afirma-se a importância de impulsionar o papel de controle social representado pelos Conselhos de Assistência Social e da população neles representada nos processos atinentes ao BPC e ressalta-se como imprescindível a ampliação dos espaços de participação e organização dos beneficiários do BPC e dos programas de transferência de renda, com o reconhecimento do necessário protagonismo do usuário como sujeito de direitos.

Em suma, celebrar 20 anos de LOAS pressupõe reafirmar o BPC como direito e vislumbrar os desafios para a sua ampliação. O BPC proporciona segurança de renda, contribui para reduzir a pobreza e a desigualdade social do país e é também elemento potencializador da proteção social aos usuários, por meio do acesso a bens e serviços públicos, visando favorecer a superação das desvantagens sociais enfrentadas e a conquista de sua autonomia.

## **Referências Bibliográficas**

BOSCHETTI, I. *Seguridade Social e Trabalho, paradoxo na construção das políticas de previdência e Assistência social no Brasil*. Brasília: L. Livres, 2006.

BRASIL. *Constituição: República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. *Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a Organização da Assistência Social*. D.O.U., 8/12/1993.

\_\_\_\_\_. *Decreto 6.214, de 26 de setembro de 2007. Regulamenta o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social devido à pessoa com deficiência e ao idoso*. D.O.U., 28/9/2007 - Seção 1.

\_\_\_\_\_. *DECRETO Nº 6.564, de 12 de setembro de 2008 – Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007*.

\_\_\_\_\_. *DECRETO Nº 7.617, de 17 de novembro de 2011 - Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007*.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera artigos da Lei n. 8.742, de 8 de dezembro de 2011*. República Federativa do Brasil. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 12.470, de 31 de agosto de 2011. Altera artigos da Lei n. 8.742, de 8 de dezembro de 2011 e de outras Leis*. República Federativa do Brasil. Brasília, 2011.

CASTRO, J.A. *Política Social e desenvolvimento no Brasil*. In: *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3241&tp=a> Acesso em: 07 de setembro de 2013.

GOMES, A.L. Benefício de Prestação Continuada – Direito da Assistência Social para pessoas idosas e com deficiência. Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS/MDS, Brasília: 2005

JACCOUD, L. Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social. Brasília: Ipea, 2009 (Texto para discussão; 1.372). Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1372.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1372.pdf). Acesso em: 07 de setembro de 2013.

\_\_\_\_\_. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. In Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS/UNESCO, 2009.

PEREIRA-PEREIRA, P.A. Assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. In: Ser Social, Brasília, nº20, p. 09-32, jan/jun. 2007.

SILVA, M.L.L. da. Previdência Social no Brasil: (des)estruturação do Trabalho e Condições para sua universalização. SPaulo: Cortez, 2012.

SILVA, N.L. A Judicialização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 111, jul./set. 2012. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282012000300009](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000300009) Acesso em: 10 set. 2013.

VIANA, M.L.T.W.. Seguridade social e combate à pobreza no Brasil: o papel dos benefícios não-contributivos. Brasília: Setembro de 2004. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fSeguridade.pdf> . Acesso em: 05 de setembro de 2013.

20

---

*Práticas democráticas e  
participativas no SUAS:  
estratégias para ressignificar  
o direito socioassistencial*

---

**Marcia Maria Biondi Pinheiro**

20

## Introdução

No momento atual brasileiro, conta-se com um conjunto de produções que tratam do processo participativo de forma geral. Serão citados como importantes referências, mas se buscará aqui o fio condutor da construção das particularidades na política de assistência social<sup>1</sup>.

Esse trabalho está organizado em sessões. Na primeira se reafirmará a assistência social como provedora de proteção social aos indivíduos e famílias, a caracterização dos serviços sociassistenciais, a autonomia individual e social e a forma de realizar essas ações num sistema descentralizado e participativo. Será tentada também, a luz de todos esses conceitos aproximar-se de uma definição do que vem a se constituir práticas participativas, constituindo essa definição, uma nova sessão.

Na sessão que discute os sentidos da participação se buscará caracterizar as definições que permitem a incorporação, a deliberação e o compartilhamento do poder.

Na seguinte, a perspectiva de aliança dos trabalhadores e usuários, dificuldades para essa efetivação.

Na sessão posterior, quais as práticas participativas na assistência social e as dificuldades para sua efetivação.

Na última sessão, se proporá ações que possam potencializar práticas democráticas inclusivas na assistência social. Nesta, se fará também referência à ênfase da necessidade de se continuar pautando esse tema na perspectiva da participação para além dos conselhos a qual somente se inicia.

---

1 Recomenda-se a leitura da Revista Polis no.32-Novas lentes sobre participação: utopias, agendas e desafios-Relatório pesquisa Arquitetura da Participação-Avanços e desafios da democracia participativa-encontravel em [www.polis.org.br](http://www.polis.org.br) e [www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br) e ainda, "Efetividade das instituições participativas no Brasil:estratégias- Roberto RochaC.Pires( org.) IPEA 2011 [www.ipea.gov.br/publicações>livros](http://www.ipea.gov.br/publicações>livros)

## **1 - A construção democrática do arcabouço legal da assistência social**

Inicia-se retomando alguns conceitos na tentativa de enfatizar os serviços e benefícios socioassistenciais, participação popular e os trabalhadores do SUAS.

O primeiro deles refere-se à Assistência social, como direito do cidadão, independente de sua contribuição prévia e ocupa-se de prover proteção aos indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade e risco, reduzir danos e prevenir a incidência de agravos à vida e à dignidade humana, operando sob as matrizes do direito ao desenvolvimento e à experiência humana (NOB SUAS 2012).

Em seu artigo 6º, a Lei 12.435/2011 estabelece que a gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado SUAS.

Ainda, é importante ressaltar que a assistência social rege-se por princípios (Art. 4º, da Lei 8.742/1993). Destaca-se os incisos II, III e IV, que dizem respeito à universalização dos direitos socioassistenciais, a dignidade do cidadão, respeito à sua autonomia e ao seu direito à serviços e benefícios de qualidade (...), igualdade de direitos no acesso ao atendimento”.

O artigo 204 da Constituição Federal de 1988 e o artigo 5º da LOAS que dispõe sobre a participação da população, a colocam na formulação das políticas e no controle de ações em todos os níveis, ou seja, a participação é fator condicionante na assistência social. Essa se realiza não só através de conselhos, conforme se verá em Resolução do CNAS, a seguir.

Tal Resolução estabelece que usuários são sujeitos de direitos e público da Política Nacional de Assistência Social e que, portanto, os representantes de usuários ou de organizações de usuários são sujeitos coletivos expressos nas diversas formas de participação, nas quais esteja caracterizado o seu protagonismo direto enquanto usuário (Resolução CNAS 24/2006).

Assim, como Egli Muniz já referenciava, esta se falando de uma “política pública com intencionalidade ética e política. Ética, porque se funda em valores e princípios que defendem a vida, a dignidade humana, a liberdade, a democracia, a cidadania, o respeito à diversidade, entre outros, e política porque tem por direção à realização de direitos, a atenção a necessidades e ao desenvolvimento da autonomia com vistas à emancipação social, transformando uma realidade eivada de desigualdades sociais” (2011:102).

Há que se ressaltar que está se adotando o conceito de serviço socioassistencial como:

*Um conjunto de atividades continuadas e organicamente articuladas em torno de objetivos comuns, os quais respondem às seguranças afiançadas pela Assistência Social, prestados em um determinado local de trabalho e que se destinam a prover determinadas atenções profissionalizadas, afiançando aquisições sociais que resultam do exercício capacitador de vínculos sociais, por meio de metodologias de trabalho social e trabalho socioeducativo (MUNIZ: 2011).*

Assim, fica claro que o principal produto dos serviços socioassistenciais, são as aquisições relacionadas às seguranças da acolhida, convívio familiar, comunitário e social e desenvolvimento de autonomia individual, familiar e social.

A ideia de participação está relacionada à de protagonismo. Participar na definição de prioridades, normatização de critérios e acompanhamento das ações e não apenas se submeter a “doação” o que seria o mesmo que dizer de uma percepção passiva.

A política de assistência social busca, em suas normativas, conteúdo e ideário, a autonomia. Marques e Maia (2007, p.63), citadas ainda por Egli Muniz, ao discutirem o tema, distinguem autonomia individual e política. Para as autoras, a autonomia individual envolve a capacidade de deliberar, julgar, escolher e agir, perseguindo objetivos eleitos a partir de suas próprias avaliações e sustentando-os publicamente. Por sua vez, a autonomia política, ou pública, se refere à capacidade de identificar-se como indivíduo e sujeito de direitos, entendendo-se a si mesmo, e agir como autor dos direitos aos quais deseja se submeter como signatário (HABERMAS, 1997, p. 163, apud Marques e Maia, 2007, p.63). Ambas são co-determinantes e a autonomia individual não se desenvolve sem a política.

Por fim, na retomada desses princípios basilares é importante se referir ao Decálogo dos Direitos Sociassistenciais, construído na V Conferência Nacional (2005) sendo mais um dos pactos assumidos nacionalmente ([www.gov.br/cnas](http://www.gov.br/cnas)). Portanto, a Política de Assistência Social Brasileira está ancorada num arcabouço legal que lhe dá institucionalidade de dever de Estado, faltando sem dúvidas, muitas etapas para sua total concretude.

## **2 - Os sentidos da participação**

Muito se tem dito que as práticas participativas podem se constituir em um /ou vários mecanismos existentes, promulgados na Constituição Federal de 88. A democracia participativa está prevista nos três poderes, com instrumentos diferenciados como plebiscito; referendo e projeto de Lei de iniciativa popular. Há ainda possibilidade de novos processos organizativos, que a sociedade poderá criar em seu movimento próprio.

No Poder Executivo, além dos conselhos e das conferências (municipais, estaduais e nacionais) com funções específicas, a sociedade brasileira tem convivido com várias outras formas de organização de suas demandas, como participação na construção dos Planos Plurianuais - PPA(s) e demais instrumentos de planejamento e, ainda, de ouvidorias, audiências e consultas públicas.

No campo específico da assistência social somam-se ainda os Fóruns (quer sejam municipais, estaduais e nacionais) hoje voltados para a organização da sociedade civil, Fórum de Secretários Municipais e Estaduais. Esses se organizam e posicionam no Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social - CONGEMAS e Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social - FONSEAS - em reuniões bi ou tripartites. Dessa forma discutem propostas, recomendam resoluções que os conselhos debatem, aprovando-as ou não.

A essa conjugação de esforços em torno do mesmo objetivo Schettini e Faria vem denominando “sistema integrado de deliberação e participação” (2012: ANPOCS).

“A ideia de participação no Brasil tornou-se uma ideia força que ordenou um enorme campo de atores sociais que se opunham a formas institucionalizadas de gestão pública e ordenação política características de um Estado fechado.” (Lobo: 2012).

Os sentidos de tais definições permitem afirmar que para haver participação política é necessário que o poder seja democratizado e compartilhado.

Assim, a participação da qual se está falando passa pela reconstrução do Estado como espaço público e democrático, que segundo Tavares, possa constituir-se em “alternativa de incorporação cidadã – na perspectiva da garantia de direitos – de parcelas majoritárias da população brasileira, que muitas vezes não tem voz e nem poder de pressão” (2005).

No entanto, o processo de descentralização das ações e de participação popular propostos pela CF/88 e pela LOAS irá encontrar resistências em sua institucionalização. Apesar da existência de determinações legais para garantir o espaço institucional da participação popular, verificou-se que nem todos os instrumentos e conquistas constitucionais foram apropriados. Sabe-se que mesmo sendo os instrumentos legais de fato, necessários para viabilizar o exercício do controle social, estes, não são suficientes. “Há de se promover um ambiente político favorável, onde Governo e população cumpram papéis fundamentais ao processo”. (IBAM, [http://www.ibam.org.br/urbanos/assunto2/blt5\\_int.htm](http://www.ibam.org.br/urbanos/assunto2/blt5_int.htm)).

Para oportunizar esse clima, o Estado deverá criar as condições necessárias para que os instrumentos possam ser efetivamente apropriados pela população. Isto significa investir em capacitação na construção de corpo de trabalhadores, produzir informações — disponibilizando-as democraticamente — e tornar as estruturas de gestão cada vez mais permeáveis às reivindicações da sociedade. Talvez fosse importante nesse momento considerar que a presença do gestor nas reuniões dos conselhos não garante que a prática daquele órgão seja caracterizada como participativa.

Gestão democrática, na concepção que se defende aqui, “qualifica-se pela capacidade de compreender os processos sociais de modo crítico e abrangente, pensando a crise

e a mudança acelerada. Em decorrência, debruça-se sobre as organizações não como algo dado, mas como um vir-a-ser dialético, dinâmico, contraditório e imune a imposições administrativas, vindas “de cima”. Uma gestão desse tipo opera para além do formal e do burocrático e comprometem-se abertamente com o aprofundamento da participação e da composição dialógica, bases vivas de uma nova e mais avançada estrutura de autoridade” (Nogueira: 237).

Assim, os conceitos de assistência social como política pública de direitos, a participação popular e a gestão descentralizada e participativa são conquistas que vem sendo processadas com dificuldade num país com as tradições conservadoras como o nosso, somadas ao baixo grau de associativismo e a rigidez do gerenciamento com a lógica pragmática do mercado.

Sustenta-se, aqui, que é o movimento pela legitimação da assistência social como política pública que pode fazer emergir um sujeito de direitos. É a afirmação dessa política no mesmo patamar das demais, no campo da seguridade social, que possibilitará a luta por sua defesa, mudando o foco de “ajuda” para a de “direitos”.

Tendo como parâmetro uma política com característica paliativa e de atendimento aos incapazes, uma ação social restritiva, focalizada em categorias como crianças, idosos e deficientes, a CF/88 e as legislações posteriores não transformaria os usuários da assistência social de forma automática em sujeitos “empoderados” de direitos, lutando para a conquista e ampliação dos mesmos. Afirma-se: há uma nova travessia a ser percorrida. Um processo em construção.

### **3 - Usuários e trabalhadores: aliança estratégica para a travessia**

Como já exposto na introdução, é na realização dos serviços que a política de assistência social se materializa. E o trabalhador é instrumento dessa realização. O principal produto dos serviços socioassistenciais são as aquisições relacionadas às seguranças da

acolhida, convívio familiar, comunitário e social e desenvolvimento de autonomia individual, familiar e social.

Muniz reflete sobre a necessidade da criação de vínculos entre o trabalhador e usuário. E não há construção de vínculos sem que o usuário seja reconhecido na condição de sujeito. “Isto remete ao novo perfil que se requer do trabalhador, voltado para a construção do espaço público e do direito” (Muniz: 117).

“Adotar a perspectiva de totalidade, afirma Nery, na abordagem das demandas sociais requer o rompimento com posturas profissionais individualistas e reducionistas, reposicionando-as na direção do exame crítico dos condicionantes sociais, políticos, econômicos e culturais produtores da dinâmica de vulnerabilidades sociais presentes na vida cotidiana dos usuários” (Nery: 151).

E onde se poderia realizar esse vínculo se não no exercício cotidiano do trabalho?

Atuar profissionalmente na provisão de ofertas sociassistenciais não é uma abstração teórica, mas perpassa desde “a segurança de acolhida no CRAS, passando pelos serviços da segurança do convívio social, familiar e comunitário, aos benefícios de renda, de sobrevivência e aos processos de autonomia e protagonismo” (Nery: 149).

Sposati (2006:104) afirma que “recursos humanos na gestão da assistência social é matéria prima e processo de trabalho fundamental. A assistência social não opera por tecnologias substitutivas do trabalho humano” (ibidem).

Dessa forma, a busca de espaços coletivos para a expressão de demandas antes individuais é função que cabe tanto nos compromissos ético-políticos das profissões, como nos princípios ético/políticos da assistência social, voltados para as mesmas afirmações.

Esses espaços coletivos buscam a participação qualificada do usuário em variadas construções possíveis de acordo com os territórios. Que podem estar em municípios de todos os portes populacionais, como várias vezes nos tem lembrado Dirce Koga. O que vem antes da ação é sua intenção.

Há um outro enfoque a ressaltar. A questão da distinção do espaço público do privado. A aliança a construir entre trabalhadores e usuários se pauta no fato principal dessas duas categorias defenderem o espaço público.

Aqui se une as análises da participação popular no país, as especificidades dessa na assistência social, a metodologia adotada, os conceitos de controle social, o arcabouço institucional conquistado, espaço público, o significado de gestão descentralizada e, finalmente a análise do significado do coletivo para o usuário e o trabalhador dessa política.

Esses elementos subsidiam o próximo ponto de reflexão, definido na VII Conferência de Assistência Social, que se constitui na oportunidade de espaços para organização e mobilização dos usuários ampliando a garantia de direitos e do controle social no SUAS, sintetizados numa expressão: práticas participativas na assistência social.

## **4 - Práticas participativas na Assistência Social: Dificuldades e possibilidades**

A busca do significado dessa expressão percorreu um caminho de definições que permitem nesse momento algumas sínteses e definições:

**Constituem-se práticas participativas no SUAS aquelas que:**

- Tem intenção ético-política;
- Referem-se a direitos sociassistenciais;
- Realizam-se desde a formulação de ações até o controle da execução;
- Apoiam-se em metodologias dialógicas;
- Respeitam a autonomia individual e os sujeitos coletivos;
- Realizam-se em espaços territoriais onde ocorram mobilizações e organizações;
- Privilegiam equipamentos do SUAS e a execução de seus serviços e benefícios.

#### **4. 1 – Dificuldades de práticas participativas na assistência social**

Nas visitas realizadas durante o trabalho de consultoria<sup>2</sup>, pode-se registrar praticamente o mesmo nível de indagações, dificuldades, apesar de experiências diferenciadas. Se não, vejam-se algumas de suas expressões, aqui colocadas sem identificação da fonte, uma vez que poderá se verificar, são praticamente as mesmas que se ouve quando o tema é debatido em qualquer espaço que se abra para tal. Estão expressas nas seguintes colocações:

*... deparamos-nos com um número restrito de conselheiros com disponibilidade para contribuir, devido ao acúmulo de suas funções, e ainda a diversidade de cada grupo quanto a sua dinâmica, conhecimento da política e capacidade de vocalização.*

*... existe vontade e pouca experiência de participação efetiva, o que fortalece a nossa crença de que as informações são extremamente necessárias e que, sem elas, os conselhos serão meros espaços constituídos para cumprir uma legislação.*

*... como dificuldade a própria questão da representação do usuário enquanto sujeito de direitos, a interferência direta deste segmento nos rumos da política deve estar sustentada no movimento pela legitimação da assistência social como política pública e cabe ao trabalhador do Suas intervir nesta realidade no cotidiano de seu trabalho e na sua atuação.*

*... constitui-se também em dificuldade a relação com a presença de atores vinculados a partidos políticos e que atuam de forma corporativa em detrimento do bem comum.*

*... a dificuldade de conciliar os horários para realização das reuniões de forma a atender todos os envolvidos ou a maior parte destes.*

*... hegemonia do pensamento direcionado para as necessidades particulares que tem jogado contra todas as referências de organização da vida comunitária baseadas nas necessidades e interesses coletivos que tem caracterizado a política de assistência social. A assistência social tem que buscar espaço no coletivo, ganhar o sentido de política pública de direito e apontar para questões mais coletivas em seus serviços, programas e benefícios.*

---

2 Para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2012.

*... as experiências têm mostrado que o Conselho nem sempre é sinônimo de participação qualificada e representativa.*

*... a questão da quantidade e qualidade dos profissionais reflete em vários momentos, entre eles a falta de pessoal inclusive para a prática participativa.*

*... Importante também uma constatação quanto ao tempo que a prática participativa demanda muitas vezes subestimada diante da exigência de relatórios numéricos. Cada atividade com sua importância, mas nesse momento ressen-te-se de maior dedicação ao “tempo participativo”.*

Tais dificuldades não impediram as tentativas de superação e essas se situam principalmente na concepção da gestão por parte dos dirigentes organizacionais e a existência de profissionais estimulados, com autonomia para o exercício de suas atribuições.

#### ***4.2 - Possibilidades de experiências de práticas participativas na assistência social***

Nas experiências visitadas, mas também já podendo generalizá-las, as equipes foram estimuladas a realizar seminários e debates públicos, visando aprofundar a capacidade teórica e de intervenção dos trabalhadores.

O estímulo à realização de grupos reflexivos e socioeducativos com usuários é uma prática que pode proporcionar ambiente participativo no qual poderão emergir os sujeitos sociais. Entre esses, por sua vez, poderão surgir novas lideranças que vão mobilizar atores para diversos tipos de atuação, inclusive a discussão de direitos sociassistenciais.

Os equipamentos da assistência social podem vir a se constituir espaços locais de organização das demandas para além das individuais.

As diversas dimensões das potencialidades do território e a busca de mecanismos sobre as quais as políticas públicas podem e devem se debruçar, constitui-se objetivo. Isso implica na organização e na participação dos moradores daquele local. O Cras pode ser o incentivador, a referência para os movimentos locais.

A busca dessas respostas motivou que em alguns municípios os conselhos municipais vivenciassem experiências de descentralização. Geralmente agrupados nas Administrações Regionais das Prefeituras, encontram-se os Conselhos Regionais de Assistência Social, que por sua vez tem representação nas Comissões Locais de Assistência Social<sup>3</sup> Tais comissões deverão reconhecer e identificar no seu território:

- Os canais de acessos aos direitos: serviços existentes (públicos e privados), espaços públicos de uso comum;
- Principais conflitos e interesses presentes no território (disputa pelo território-capital, governo, política, tráfico, etc.);
- Principais dificuldades coletivas encontradas para a organização política no território (disputar os interesses mais amplos em prol de todos);
- Principais mudanças na sociedade, cidade que impactam no território e como os moradores estão enfrentando tais mudanças;
- Principais experiências de práticas sociais de fortalecimento do território em seu sentido de vida coletiva e de sociabilidade e os desafios para as comissões na realização do seu trabalho no território.

No entanto, sabe-se que o processo para a “reorganização das ideias, dos modos de gestão, das estruturas e dos serviços vinculados à concepção do Estado para o Social” (Nogueira, 2005) demandará novo reordenamento institucional da assistência social sob o paradigma do direito (Nery, 2009).

Nessa mesma linha de raciocínio, a necessária ruptura entre a atuação de servidor desacreditado - pela sociedade e pelo Estado - e a população destituída de condições dignas de sobrevivência, pode levar ao que Sawaia (2007 apud Nery, 2009) intitula de “sofrimento ético-político”.

Assim, trata-se de assumir que a política social e o Estado, em suas diferentes esferas em função das alterações do contexto sociopolítico, demandam a ampliação de seu contingente de profissionais e busquem o rompimento com práticas e posturas conservadoras.

---

3 O primeiro município que se tem notícia dessa experiência foi Porto Alegre, em 1996. Em seguida, Belo Horizonte organiza seu sistema descentralizado de participação popular. Tais experiências se encontram registradas nos sítios das respectivas prefeituras. Cita-se nesse trabalho as funções descritas atualmente em Vitória relatadas por Paz e Narciso(2012).

## **5- Sugestões e contribuições para práticas participativas no SUAS**

Longe da pretensão de fazer recomendações, propõem-se alguns olhares possíveis para o campo de práticas participativas.

Registro de práticas alternativas, que busquem novas formas de viabilizar os direitos.

É o caso de se questionar se as deliberações da VII Conferência Nacional vem sendo observadas? Porque não são relatadas? É pouco explicitado e exigido que os espaços participativos se tornem mais amplos? Comissões de bairros, assembleias, fóruns, oficinas são formas coletivas de se tratar questões individuais. Dessa maneira como vem sendo fomentada a participação de usuários?

E por fim uma questão pode ainda ser formulada: qual o envolvimento dos profissionais nas realizações de tais atividades? Existem várias linhas de hipóteses sobre essa questão. Uma delas interroga se as novas gerações profissionais que não estiveram na luta pela conquista do Estado Democrático e do Direito tem menor pertinência à herança histórica recebida. Outra, se os valores individuais da sociedade de mercado terá internalizado somente a cultura da eficiência e eficácia pautando salários e condições de trabalho. Outra, se a formação profissional tem sido deficiente nesse campo.

Verifica-se que em grande parte esse tipo de atividade é realizado em horários para além do padrão estabelecido. Mas não se poderiam buscar novas formas de organização do cotidiano?

Há compreensão do que vem a constituir-se em práticas participativas? Pautar a participação significa extrapolar o caminho para além da participação nos conselhos.

E como se propõe as sugestões, é importante sinalizar de imediato que sejam incentivados relatos nas mais diversas formas de comunicação existentes, como a virtual, na mídia do MDS, no sitio do CNAS, onde há um link para registro de práticas exitosas, muito pouco alimentado. Quem sabe até um prêmio específico para esse tema?

Sabe-se por vivências e/ou informações que alguns mandatos legislativos, municipais ou estaduais disponibilizam parte da carga horária de trabalhadores aos conselhos e outros arranjos participativos criando formas de apoio, quer em reuniões, quer em capacitações descentralizadas na assistência social. Há mandatos que criando comissões de participação popular nas Assembleias Legislativas, abrem espaço para o planejamento inclusive orçamentário das áreas. Há mandatos que apoiam ou apoiaram os Fóruns Municipais quando a gestão não cumpria esse papel. Essas e outras práticas poderiam ocupar lugar de destaque no campo participativo. Certamente esses exemplos poderiam abrir um leque de oportunidades e aprendizados.

Na mesma linha de raciocínio, cita-se iniciativa do Ministério da Saúde realizando em 2010 e em 2012, através do Departamento de Apoio à Gestão Participativa e o Conselho Nacional de Saúde, Seminários de Experiências Inovadoras em Participação Social – com exposições de práticas desenvolvidas no país, favorecendo conhecimento, troca de vivências e dificuldades, proporcionando ainda vários debates com demais conselhos no campo da Seguridade Social. Esse Departamento tem entre outras funções a de promover práticas educativas nos serviços de Saúde e estimular a criação de espaços de gestão participativa. Poderia ser proposto ao MDS na linha de sugestões e recomendações mais essa alternativa de organização interna.

Por fim, sugere-se ao MDS e CNAS que em todos os espaços públicos se busque a exposição de tais experiências. Quem sabe até nos stands das conferências se faça referência concretas das mesmas?

Ao encerrar esse rol de indicativos, se quer nesse momento saudar a iniciativa da abertura do debate desse tema, após 20 anos de LOAS. São iniciais as colocações e análises para além dos conselhos que aqui se fizeram, mas, com certeza serão aprofundadas por novos atores, pesquisas e estudos posteriormente.

## **Referências Bibliográficas**

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil- Senado Federal-Biênio 2005/2006

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. SUAS: Orientação acerca dos conselhos e do controle social da política pública de assistência social, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução 24/2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. NOB SUAS/2012.

BRASIL – Lei 8.742/1993 – Lei Orgânica da Assistência Social.

BRASIL – Lei 12.435/2011- Altera a LOAS introduzindo o SUAS.

LOBO,FLAVIO – Na pátria da democracia “pós-participativa” – Le Monde Diplomatique-Brasil – julho2012.

MUNIZ, EGLI –Equipes de Referencia no SUAS e as responsabilidades dos trabalhadores – em Gestão do Trabalho no âmbito do Suas – MDS/2011.

NOGUEIRA, MARCO AURELIO – “ Um Estado para a sociedade civil”2ª.edição Cortez,2005 – São Paulo.

NERY, VANIA B.- o Trabalho de Assistentes Sociais e Psicólogos na Política de Assistência Social: saberes e direitos em Questão – Tese de Doutorado.São Paulo PUC SP, 2009.

PONTUAL, PEDRO – A prática dos conselhos de gestão nas políticas públicas – Cadernos da Cidade no.4 – São Paulo 2008 Centro de Estudos e Assessoria e Estudos Urbanos.

PINHEIRO, Marcia Maria Biondi. As subvenções sociais em Minas Gerais: a mediação parlamentar na política de assistência social Dissertação de Mestrado PUCSP 2002.

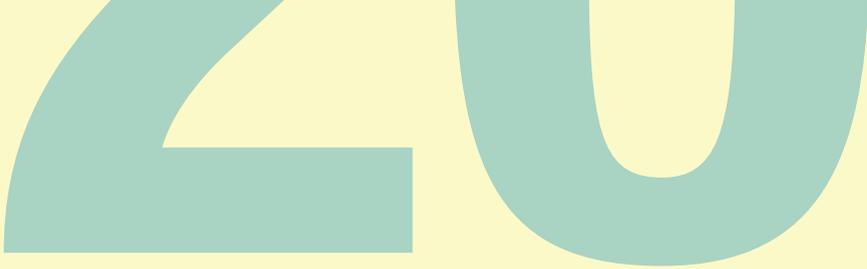
\_\_\_\_\_.O CNAS: Entre o interesse público e o privado- Tese de Doutorado em Serviço Social- PUC SP- 2008.

SATYRO NATALIA, SCHETTINI ELEONORA – “A entrada da Política de Assistência Social na agenda decisória brasileira: o papel das leis e o papel do presidente -35º. Encontro Anual Anpocs - 2012.

SCHETTINI, FÁRIA – Formação de Agenda na política de Assistência Social: o papel das conferências como um sistema integrado de participação e deliberação – Anpocs, 2012.

RAICHELIS, Raquel. Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da Carregando...Pular para o conteúdo construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

TAVARES, Laura. O desastre social. Rio de Janeiro: Record, 2003.



---

*O financiamento no  
SUAS e as condições  
para a efetivação dos  
direitos socioassistenciais*

---

**Gisele de Cássia Tavares**



Quando se fala em financiamento é comum que se pense em processos complexos, tradicionalmente tratados como tema de competência exclusiva de especialistas das áreas contábil, administrativa e financeira, considerados de difícil compreensão para leigos poderem opinar, participar e acompanhar.

Entretanto, falar em financiamento no campo das políticas públicas requer que os técnicos que atuam na gestão dessas políticas, que são os que conhecem com maior profundidade a realidade, as demandas e prioridades de suas áreas e, por isso, têm maiores condições de avaliar o que deve ser garantido para supri-las e atendê-las, conheçam os instrumentos de planejamento na administração pública e os conteúdos que permeiam a gestão orçamentária e financeira, familiarizando-se com sua linguagem e com aspectos comumente considerados muito complexos, mas que traduzem escolhas, opções políticas e prioridades.

Além disso, falar em financiamento da política de assistência social no contexto atual, em que a Lei que lhe deu materialidade completa 20 anos<sup>1</sup>, requer voltar os olhos para o percurso percorrido desde que, num momento ímpar da história desta política, a deliberação pela implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) mudou o curso até então trilhado nesse campo, marcando uma ruptura com processos cristalizados no tempo, que eivavam a gestão e, conseqüentemente, as provisões da assistência social. Falar em financiamento nesse contexto exige compreender e avaliar essa trajetória e debruçar-se sobre o que representa seu conteúdo e seu significado.

Falar em financiamento da assistência social requer, ainda, que nos voltemos a analisar em que princípios constitucionais ele se ampara. Isto porque a Constituição Federal de 1988, pelo modelo de Seguridade Social adotado e por sua forma de financiamento, ancorando nas contribuições sociais sua base<sup>2</sup>, estabeleceu o compromisso da sociedade brasileira em assegurar condições mínimas de sobrevivência e dignidade à população.

Iniciando esse passeio pela história recente da assistência social e seu financiamento, é preciso compreender o movimento que se instaurou desde que se consensou que, para sua consolidação como política pública haveria que se implantar um novo modelo de

---

1 Lei 8.742/93 – Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS

2 Embora outras fontes também componham esse escopo. As contribuições sociais são exclusivas para atender finalidade específica.

gestão, pautado em um novo pacto federativo e divisão de responsabilidades entre as esferas de governo com um único compromisso: o de assegurar direitos e garantir o alargamento da proteção social por meio dessa política.

Num país como o Brasil, em que a Constituição Federal reconhece o município como ente federado e lhe atribui, pela diretriz da descentralização político-administrativa e financeira, a responsabilidade pela prestação dos serviços, programas, projetos e benefícios, falar em financiamento da assistência social sob essa nova concepção exigiu que o debate desencadeado pautasse a discussão sobre o cofinanciamento, reconhecendo-se que no sistema tributário brasileiro o maior volume da arrecadação se concentra nas esferas estadual e federal (com 25% e 60%, respectivamente<sup>3</sup>) e o menor montante fica com o ente municipal (apenas 15%). Esse debate ganhou força como forma de assegurar que, no que tange à assistência social se revertesse (ao menos em parte) a incipiente descentralização dos recursos, promovendo distribuição mais proporcionalmente correspondente às demandas de respostas à sociedade, com o justo retorno dos recursos, como forma de participação no custeio das provisões cuja responsabilidade, por determinação constitucional, é municipal.

O Sistema Único de Assistência Social - SUAS, sistema público implantado a partir da força de uma deliberação de Conferência Nacional, teve o grande desafio de, ao mesmo tempo diminuir essa diferença da distribuição tributária, fazê-lo de uma forma unificada sem que fossem desrespeitadas as diversidades próprias de um país continental.

Era preciso, para tanto, que a sistemática do financiamento da Assistência Social atentassem para que a partilha dos recursos dos Fundos de Assistência Social se desse segundo critérios que tenham como base diagnósticos e indicadores socioterritoriais locais e regionais e, que contemplasse as demandas e prioridades apresentadas de forma específica, a partir das diversidades apresentadas. Tais diversidades se expressam pelas diferentes realidades que convivem no país, exigindo por vezes o estabelecimento de prioridades nacionais bem como a adoção de critérios de equalização, projetando a cobertura universal.

---

3 Apresentação Jeane Andréia Ferraz Silva, durante Conferência Estadual do Espírito Santo – 2013.

Sob essa égide, o processo de implantação do SUAS tomou corpo e ganhou o país, inaugurando em 2004 (com um novo texto da Política Nacional) e em 2005 (com a Norma Operacional Básica do SUAS) um outro modelo de financiamento, que se firmou com o passar dos anos e se confirmou na Lei 12.435/2011 (a Lei do SUAS) e nas regulações que se seguiram, especialmente os decretos de regulamentação do IGD/SUAS (Decreto nº 7.636/2011) e do Fundo Nacional de Assistência Social (Decreto nº 7.788/2012). Em termos operacionais e práticos, a nova legislação materializou o amadurecimento que a assistência social experimentou desde a implantação do SUAS e legitimou processos instituídos.

Cabe aqui lembrar da reflexão realizada por Aldaíza Sposati em sua fala na IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003), na qual, ao avaliar os dez anos transcorridos desde a aprovação da Lei 8.742/93, apresentou uma análise metafórica da assistência social como sendo uma menina que precisava se desenvolver, a “Menina LOAS”<sup>4</sup>. Após esses últimos anos, em que o resultado dessa Conferência e sua principal deliberação se traduziram num novo tempo para a assistência social, é possível dizer que a Menina LOAS cresceu e se tornou uma jovem com o corpo do SUAS. O momento agora é de busca da maturidade, da consolidação dos avanços, da superação de desafios. É preciso olhar para essa trajetória reconhecendo os avanços alcançados com a consciência de que o caminho apenas foi iniciado, que novas dificuldades se descortinam e novos desafios emergem, num movimento próprio da dialética que envolve as relações e questões societárias.

O SUAS retoma, após muitos anos em que essa área ficou à margem na esfera pública, a centralidade do Estado na garantia dos direitos socioassistenciais, prevendo a existência de serviços estatais como articuladores desta política.

Nesse movimento a assistência social tem se tornado mais visível, sendo cada vez mais reclamada. Isso traz demandas para a gestão, nas suas mais diversas dimensões, e para o financiamento. O momento atual remete à esfera pública estatal, exclusivamente, a prestação dos serviços nos equipamentos públicos CRAS, CREAS, Centro POP<sup>5</sup> e a

---

4 A palestra da Professora Aldaíza Sposati resultou, no ano de 2005 em um livro com o mesmo nome, publicado pela Cortez Editora.

5 CRAS: Centro de Referência de Assistência Social; CREAS: Centro de Referência Especializado de Assistência Social; Centro POP: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua.

gestão. Isso se configura como movimento contrário ao desencadeado na reforma do Estado, gestada à luz da ideologia neoliberal. Amplia o Estado ao invés de reduzi-lo, como rezava a cartilha dessa reforma. Hoje vem à tona a necessidade de reflexão sobre essa gama de mudanças substantivas experimentadas desde o início desse processo, compreendendo que, para avançar para patamares ainda necessários, a política de assistência social precisa identificar o que, no momento que se inaugura, ainda se configura como desafio a ser enfrentado.

A Conferência Nacional de 2013 se propôs a promover tal reflexão, prevendo que a abordagem do financiamento ocorresse em conjunto com a da gestão (como temas centrais), para uma avaliação de forma articulada, pois o SUAS estabelece que o desenho da gestão deve ser traduzido na forma de financiar.

Nesse escopo, falar do financiamento no SUAS pressupõe, inegavelmente, falar de um novo modo de gestão, ou seja, não há como desvincular um processo de outro, pois um é o viabilizador do outro, numa via de mão dupla de constante complementação mútua. Pois, numa análise da gestão se deve avaliar o que lhe dá efetividade, ou seja, o financiamento.

Percebe-se, portanto, a inter-relação entre essas duas dimensões - a gestão e o financiamento.

Discutir financiamento e gestão pressupõe, além do entendimento dessa vinculação orgânica que guardam entre si, também da dimensão política que está embutida nas tomadas de decisão referentes a cada um em específico e de ambos, em conjunto, especialmente quando se pretende que a assistência social se configure, cada vez mais, como política de Estado.

O financiamento é um conjunto de mecanismos, regras e condições que asseguram meios para a efetivação das ações e representa a condição (ou não) para que haja a possibilidade de atendimento da população nas necessidades identificadas. Financiar determinada área, provendo-a dessas condições, representa uma escolha – a de garantir o atendimento que lhe compete, o que no caso da assistência social representa um importante lado da proteção social preconizada na Constituição Federal de 1988.

Essa escolha demonstra uma opção de gestão, a decisão por um ou outro caminho, indicando que financiamento e gestão são dois pilares de sustentação de toda e qualquer política. Entretanto a história traz o cenário da precariedade, pelas dificuldades enfrentadas pela assistência social para se afirmar como política pública, marcada em sua trajetória pelo imprevisto e reduzidos investimentos.

A gestão se configura como responsabilidade de dirigir um sistema (municipal, estadual ou federal), sendo, segundo GANDIN (1994), uma competência do poder público que implica o exercício de funções de coordenação, articulação, planejamento, acompanhamento, controle, avaliação e auditoria.

Em se tratando a assistência social de uma política pública do campo da proteção social, voltada a assegurar direitos pode-se afirmar que o financiamento representa a forma de garantir as condições objetivas para que isso ocorra. É preciso, portanto, que a análise proposta se volte a identificar, além das condições efetivas de gestão, em que medida o efetivo financiamento, ou a sua ausência (ou insuficiência), garante direitos ou gera riscos e vulnerabilidades, agravando as situações de desproteção.

Nessa direção emerge um dos principais aspectos dessa relação intrínseca entre gestão e financiamento, pois quando falamos do financiamento da assistência social cabe o apontamento levantado por Evilásio Salvador (2010) ao se referir ao financiamento das políticas sociais: “Financiar uma política pública pressupõe o orçamento público”. Nesse sentido se colocam questões como: Quem financia? Quais são as receitas? Quanto de financiamento?

Seguindo-se essa lógica de análise proposta por Salvador, a resposta à primeira questão, sobre “quem financia?”, remete à responsabilidade assumida pelo financiamento, ou seja, aponta para o compromisso de financiar. Nessa direção é preciso que se avalie quem participa desse financiamento, isto é, se de fato o cofinanciamento está ocorrendo com a participação das três esferas de governo, como forma de dar cumprimento às atribuições legais de cada uma delas nas provisões desta política.

No SUAS, que tem como uma de suas bases matriciais o cofinanciamento fica reforçada a responsabilidade comum das três esferas de governo na garantia das condições para que a política de assistência social se efetive. Assim, deve-se assegurar o financiamento partilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, seja por meio de transferências entre fundos, seja por aporte de recursos próprios.

O cofinanciamento no SUAS deve se dar em consonância com o caráter das ofertas da política de assistência social visto serem continuadas, descentralizadas e destinadas a quem delas necessitar<sup>6</sup>. Não se concebe, num sistema que reconhece esse caráter a manutenção da relação de financiamento pautada em formas tradicionalmente utilizadas, com escopo no processo convenial. Tornou-se definitivamente necessário reconhecer que ofertas continuadas não podem correr o risco da descontinuidade do financiamento. O desafio posto: superar a forma tradicional operada sob a lógica da série histórica (a chamada Rede SAC - Rede de Serviços de Ação Continuada), com base fixada em valores per capita e significativa premência das emendas parlamentares no financiamento da área. Sendo assim, como esse processo não pode sofrer descontinuidade, os repasses devem ser regulares e, dessa forma, se traduzir na capacidade das esferas locais atenderem às demandas da população destinatária de suas ofertas, ou seja, do público que pode vir a acessá-la, à medida de sua necessidade. E devem ser automáticos, evitando que procedimentos burocráticos comprometam a garantia da continuidade das provisões. Tal concepção também se aplica à gestão.

No entanto, é preciso que o cofinanciamento se dê, cada vez mais, com base no custo da prestação dos serviços com padrão de qualidade, a fim de que se possa

---

6 Segundo a Advocacia Geral da União, no Parecer 075/2011/DENOR/CGU/AGU, as transferências automáticas de recursos entre os fundos de assistência social efetuadas à conta do orçamento da seguridade social, conforme o art. 204 da Constituição Federal, caracterizam-se como despesa pública com a seguridade social, na forma do art. 24 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Despesa pública se caracteriza como o gasto do Estado com vistas ao atendimento das necessidades coletivas e ao cumprimento das responsabilidades institucionais; constam do orçamento e requerem prévia autorização legislativa. O reconhecimento do gasto com a assistência social como despesa pública marca sua característica como política permanente e foi o que permitiu a inserção do dispositivo da nova lei de possibilidade de pagamento dos profissionais que integram as equipes de referência, expresso no Art. 6º-E. O item 27 do referido parecer diz que “As transferências contidas na exceção do art.25 da LRF (onde a assistência social se encontra), portanto, só podem ser consideradas obrigatórias. Essas despesas se localizam no capítulo sobre despesa pública, constando no art. 24 da referida lei as despesas com seguridade social, separando-as das transferências voluntárias e definindo-as como transferências obrigatórias (também consideradas legais). O pagamento de pessoal somente é vedado nos casos de transferência voluntária, assim como outras vedações.”

viabilizar o atendimento na perspectiva da consolidação do direito do público destinatário desta política. Para tanto, além do envolvimento do Governo Federal e dos Municípios, é fundamental que também haja a forte participação da esfera estadual, integrando esse processo e compondo as possibilidades de fortalecimento da gestão em âmbito local. Isso nos desafia a fortalecer o pacto federativo para que, na consolidação da gestão e do financiamento nas três esferas de governo seja assumido o compromisso de assegurar meios para sua efetivação, tanto nas competências específicas, quanto essencialmente no cofinanciamento.

O Censo SUAS 2011 indica que 50% dos municípios brasileiros dependem exclusivamente dos recursos repassados pela esfera federal e de seu próprio orçamento. Esse mesmo Censo demonstra que 47% dos municípios brasileiros não recebem recurso dos estados.

A segunda pergunta, sobre “quais são as receitas?”, aponta para a necessidade de se analisar quais são as fontes de recursos que dão sustentação à assistência social, avaliando se se trata de fontes de origem justa, fortes e sustentáveis. O financiamento, segundo Salvador (2011)<sup>7</sup>, traz pistas sobre caráter redistributivo da política social. Ancorar o financiamento em fontes que tenham sua origem em pilares não garantidores do direito traz uma contradição em relação à qual a política de assistência social precisa se manter vigilante. Além disso, pautar o financiamento desta política em fontes com pouca capacidade de arrecadação também pode comprometer que esta se configure efetivamente como uma política de proteção social.

A terceira questão, “quanto de financiamento?”, vincula a avaliação ao fato de que o orçamento público se configura como espaço de luta política. Nesse sentido emerge um desafio que relaciona o financiamento, os montantes de recursos e um dos princípios orçamentários: o da exatidão. Esse princípio estabelece que deve haver adequação entre o diagnóstico da realidade local (sob os aspectos econômico, político, social, entre outros) e a capacidade do setor público na arrecadação e execução do orçamento. Sendo assim, os montantes de recursos de uma política devem ser compatíveis com o que ela precisa prover.

---

7 Sistema Tributário: Diagnóstico e elementos para mudanças. Brasília. Palestra Sindafisco. 2011.

E, para tanto, é imprescindível que se assegure a presença da assistência social nos instrumentos orçamentários – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Evilásio Salvador (2010) nos diz que o orçamento é a parte mais visível do fundo público. Ele representa um importante instrumento de decisão política; transparência governamental; controle social; democracia; distribuição de renda; justiça social.

Contemplar mais ou menos uma área nos documentos orçamentários é uma questão de gestão, mas não apenas envolve o aspecto técnico, exigindo essencialmente um posicionamento político, consistente e condizente com o compromisso com a ética e com o desenvolvimento desta no campo da garantia de direitos. O orçamento é, sem dúvida e reconhecidamente pela legislação, instrumento de gestão essencial para a operação do financiamento público das políticas sendo essencialmente uma expressão da prioridade dada dentro da esfera pública. No caso da assistência social representa a possibilidade (ou não) de resposta às demandas de seu público. Assim, expressa o planejamento das condições financeiras relacionadas às funções de gestão e a prestação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais à população usuária, devendo retratar o desenho de gestão proposto pelo SUAS, desde a concepção do PPA, até o detalhamento das metas e prioridades pela LDO e estabelecimento de rubricas de despesas pela Lei Orçamentária Anual.

Isso indica que a gestão pública está intimamente ligada ao financiamento, pois pode-se afirmar que a destinação orçamentária e sua execução financeira, de acordo com os pressupostos normativos e conceituais de cada política em específico, ou seja, seu efetivo financiamento, são condições para que haja a possibilidade de atendimento da população nas necessidades apresentadas. É importante salientar, entretanto, que nesse processo que, de um lado é uma arena de disputa e, de outro, visa atender à população usuária, uma vez assegurados os recursos, torna-se fundamental que a gestão orçamentária e financeira seja competente, correta, democrática e coerente com as demandas da sociedade, com comando único.

Na nova legislação da assistência social a gestão passa a ser reconhecida no cofinanciamento. Além do cofinanciamento dos serviços pela via dos pisos que passarão a ser

componentes dos blocos relativos a cada nível de proteção, são instituídos incentivos de gestão<sup>8</sup> calculados com base em parâmetros de qualidade dos serviços e aspectos da própria gestão, os quais compõem a participação de todas as esferas de governo no financiamento das ações em nível local, reconhecendo que o componente da gestão está presente em todas essas ações, de forma direta ou indireta. Isso representa que também para o cofinanciamento da gestão os repasses devem ser fundo a fundo.

No SUAS os fundos de assistência social são reconhecidos como instrumentos de gestão orçamentária e financeira da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, responsáveis pela alocação de receitas e execução das despesas relativas ao conjunto de ações, serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social, sendo assim a instância de financiamento também para os recursos próprios, como unidades orçamentárias.

Brandão<sup>9</sup> aponta que os grandes avanços na formulação do financiamento da política de assistência social podem ser assim enumerados: a) a estruturação dos Fundos como o “lugar” onde se materializa o gasto público com a política; b) a organização dos “pisos” como orientadores dos gastos, em consonância com as diretrizes da PNAS/2004; c) a sistemática de transferência “fundo a fundo” e, d) a “partilha” como ferramenta de regularidade e viabilizadores do cofinanciamento federal.

A proposta de operacionalização das transferências fundo a fundo pela via dos blocos de financiamento, relacionados ao conjunto de serviços, programas e projetos, devidamente tipificados e agrupados, e sua gestão visa avançar mais um pouco, pois permite maior “mobilidade financeira” na gestão do SUAS. Isso é um grande passo no atendimento aos clamores de maior autonomia na utilização dos recursos. Também os recursos do IGD trazem diferencial de possibilidades, mas seu incremento depende do alcance de outras condições que ainda se configuram como desafio para muitos municípios, dentro da realidade de luta política pelos recursos do fundo público para a assistência social, o que, não vamos negar, ainda é uma arena de grande dificuldade. Os recursos dos blocos destinados aos serviços de Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE) podem ser aplicados no conjunto dos serviços tipificados, no mesmo nível de proteção, desde que os serviços que deram origem ao repasse

---

8 Os incentivos são operacionalizados pelos Índices de Gestão Descentralizada (IGD), tanto no âmbito do SUAS, quanto do Programa Bolsa Família.

9 Palestra: Gestão do Financiamento na Efetivação da Política de Assistência Social

tenham sua prestação assegurada nos padrões estabelecidos pela normatização, o que é eminentemente papel dos Conselhos de Assistência Social.

Fica, portanto, expressa e enfatizada a vinculação aos órgãos de controle, com o efetivo acompanhamento e controle dos conselhos no que se refere ao financiamento do SUAS, habilitando os conselheiros para o exercício dessa função prioritária.

O SUAS atribui aos Conselhos de Assistência Social grandes responsabilidades no acompanhamento e controle do financiamento. O controle e fiscalização dos fundos de assistência social pelos conselhos traz a exigência do exercício da democracia e implica na transparência na implementação dos processos relacionados à gestão orçamentária e financeira da assistência social.

Nesse processo, cabe aos conselhos, dentre outras atribuições, aprovar a proposta orçamentária e o plano de aplicação do fundo, avaliando e acompanhando sistemática e periodicamente a execução orçamentária e financeira dos recursos, bem como sua prestação de contas; além de buscar fortalecer o orçamento próprio para o cofinanciamento da política de assistência social e analisar se o cofinanciamento está, de fato, assegurado.

Os conselhos de assistência social devem, ainda, definir e aferir padrões e indicadores de qualidade na prestação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais e os investimentos em gestão que favoreçam seu incremento; verificar se os serviços/ações foram executados de acordo com as normas reguladoras da política de forma contínua e regular, analisando os critérios que orientam o acesso dos usuários aos serviços e benefícios, relacionando tal análise à utilização dos recursos, verificando se esta se deu na totalidade e finalidade para as quais foram disponibilizados. Essa análise deve se integrar à avaliação de saldos financeiros e sua implicação na oferta dos serviços e em sua qualidade.

Nesse processo de controle do financiamento, compete aos Conselhos de Assistência Social observar quais os valores destinados a esta política, as fontes que a financiam,

a compatibilidade com o planejamento, a estrutura e a organização do orçamento do fundo de assistência social, sendo este na forma de unidade orçamentária, e a ordenação de despesas deste fundo em âmbito local, bem como deliberar sobre os critérios de partilha e de transferência dos recursos. Devem avaliar os instrumentos, documentos e sistemas de informações para a prestação de contas relativas aos recursos destinados à assistência social; a aplicação dos recursos transferidos como incentivos de gestão do SUAS e do Programa Bolsa Família e a sua integração aos serviços, acompanhando também a execução dos recursos pela rede prestadora de serviços socioassistenciais, no âmbito governamental e não governamental, com vistas ao alcance dos padrões de qualidade estabelecidos em diretrizes, pactos e deliberações das Conferências e demais instâncias do SUAS.

Por fim, o que deve, prioritariamente, permear a análise dos conselhos e demais atores da política de assistência social no tocante ao seu financiamento nesses tempos de SUAS é, a seguinte questão: “Em que medida o financiamento está garantindo a efetivação dos direitos socioassistenciais ou negando-os”?

Essa questão nos alerta para a necessidade de nos mantermos vigilantes especialmente no que se refere a prover esta política dos meios que lhe assegurem a efetividade que deve permear toda e qualquer política de proteção social. Cabe a todos os envolvidos em seu processo de gestão e, especialmente àqueles que exercem o controle social sobre esta política, estar constantemente atentos a esse aspecto, buscando munir-se das informações, argumentos e condições para revelar os possíveis riscos gerados pela ausência ou insuficiência do financiamento na justa proporção das demandas identificadas, o que se caracteriza como importante desafio a ser enfrentado.

É evidente que o processo de implementação de qualquer política pública é permeado de desafios. Em se tratando da política de assistência social eles ganham proporção, pois sua história traz em seu bojo a marca do clientelismo, da benemerência, do patrimonialismo e, por muitos anos, da ausência do Estado com consequentemente insuficiência de financiamento.

Os processos de reforma implantados pelo Estado Brasileiro – que impuseram a redução da máquina pública pelos diferentes entes federados, associado, ainda, aos parcos recursos historicamente destinados à assistência social, afetam ainda hoje o desempenho da política de assistência social nos municípios brasileiros.

O momento atual, ao mesmo tempo em que marca a avaliação de resultados de um sistema que tem buscado romper com essa história de negação, também pressupõe a identificação das grandes questões postas à sua consolidação que se configuram como desafios a serem enfrentados. É a busca de maturidade que se mencionou ser necessária à jovem LOAS vestida de SUAS.

Tais desafios se configuram porque os elementos componentes da nova forma de gestão proposta, com perspectiva de prestação de serviços para garantia de direitos, devem contar efetivamente com meios de serem desenvolvidos, encontrando tanto na esfera pública estatal, quanto na esfera privada (onde estão as entidades socioassistenciais) as condições que favoreçam esse desenvolvimento. E, para tanto, o financiamento se torna central.

Isso depende, daqui para frente, de novos avanços e a consolidação do próprio SUAS, tornando-se um dos mais urgentes desafios a ser enfrentado por gestores, conselheiros, usuários e pelos próprios trabalhadores. Faz-se também necessário o estabelecimento de um pacto com as instâncias de controle.

É importante que se tenha claro que o conceito de sistema público da assistência social implica na atribuição de cofinanciamento, ampliação da cobertura e melhoria da qualidade dos serviços prestados à população. Isso requer uma gama de alicerces imprescindíveis para lhe oferecer sustentação.

Tendo ousado analisar os aspectos da gestão orçamentária e financeira nesse processo de estruturação do sistema público intitulado SUAS, é possível entender que, para consolidar esse sistema a partir do financiamento há que se ter como pressuposto o reconhecimento da luta por seu caráter obrigatório, garantindo fontes de financiamento e mecanismos de transferências que correspondam ao caráter continuado das ações;

assegurando formas de operacionalização, com critérios de partilha republicanos e critérios de transferências ágeis e mais condizentes com a realidade local para a efetiva destinação e aplicação dos recursos nas três esferas de governo.

É necessário também garantir, efetivamente, que o financiamento na assistência social traduza o caráter permanente e continuado desta política, evitando que sejam adotadas formas programáticas que descaracterizem as prioridades estabelecidas pelo SUAS em seus instrumentos.

Para tanto, é imprescindível avaliar se estão sendo viabilizadas condições sustentáveis que garantam a manutenção e o aprimoramento desse sistema e todo seu escopo de atendimento ao público da política de assistência social rumo à universalização e ao acesso nos níveis de proteção previstos pelo SUAS. Analisar a forma de alocação dos recursos diante das normativas e desenho de gestão dessa política, a participação das esferas de governo no cofinanciamento e montantes destinados à área frente às demandas, a compatibilidade entre planos e a política também são pontos que devem comparecer nessa construção.

Além disso, continua urgente e necessário que se assegure a definição clara e objetiva das ações próprias da assistência social a serem incluídas no processo de financiamento, ou seja, do que, efetivamente, se configura como gasto vinculado a esta política, fortalecendo, cada vez mais os fundos de assistência social como sua instância de financiamento nas três esferas de governo, superando a pulverização ainda persistente, com ênfase na ampliação da participação da esfera estadual no cofinanciamento da assistência social, de forma regular e automática fundo a fundo e garantindo, pela via do cofinanciamento, das condições efetivas para a prestação dos serviços, provisão dos benefícios e desenvolvimento dos programas e projetos da assistência social, correspondendo às demandas identificadas nas esferas locais.

Um outro grande desafio, que inclusive compõe o ementário dos eixos da IX Conferência Nacional de Assistência Social são os limites orçamentários e financeiros colocados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) no que se refere à contratação de pessoal. É preciso qualificar técnica e politicamente esse debate

sob risco de se comprometer a capacidade de a assistência social ser efetivamente uma política pública de direito do cidadão, garantida a quem dela necessitar, cuja responsabilidade é do Estado - como preconiza a legislação da área - pela impossibilidade de composição de quadros profissionais efetivos. É mister que sejam definidas formas de relativizar a assistência social no que tange aos limites percentuais para gastos com pessoal estabelecidos por essa Lei, quando da necessidade de implementação das ações prioritárias do SUAS

Esse caminho de consolidação não pode prescindir da superação, em definitivo, de modelos clientelistas e patrimonialistas de utilização dos recursos e critérios de conveniamento na assistência social, pois as práticas tradicionais e arcaicas que se pautam em relação de caridade e benemerência não mais cabem no escopo de uma política de Estado que tem como premissa garantir o direito e assegurar a proteção social.

## **Referências Bibliográficas**

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: 1988.

BRASIL. Lei Federal 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília, DF: 1993.

BRASIL. Lei Complementar nº 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: DF, 2000.

BRASIL. Lei Federal 12.435, de 06 de julho de 2011. Altera a Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília, DF: 2011.

BRASIL. Decreto 7.636, de 07 de dezembro de 2011. Dispõe sobre o Índice de Gestão Descentralizada do SUAS. Brasília, DF: 2011.

BRASIL. Decreto 7.788, de 15 de agosto de 2012. Dispõe sobre a Regulamentação do Fundo Nacional de Assistência Social. Brasília, DF: 2012.

BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer 075/2011/DENOR/CGU/AGU. Brasília:DF, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: DF, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica - NOB/SUAS. Brasília: DF, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Censo SUAS. Brasília:DF, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica - NOB/SUAS. Brasília: DF, 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. IX Conferência Nacional de Assistência Social. Informe nº 03/2013 - Orientações para a realização das Conferências Municipais de Assistência Social. Brasília. 2013

BRANDÃO, Fernando. Gestão do Financiamento na Efetivação da Política de Assistência Social. Palestra. Pernambuco.

GANDIN, Danilo. A prática do planejamento participativo. Petrópolis. Vozes. 1994.

MANES, Sandra. A Gestão e o Financiamento na efetivação do SUAS. Palestra. Rio de Janeiro. 2013.

SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e Seguridade Social no Brasil. São Paulo. Cortez Editora. 2010.

SALVADOR, Evilásio. Seguridade Social na conjuntura atual. Florianópolis. Palestra. 2010.

SALVADOR, Evilásio. Sistema Tributário: Diagnóstico e elementos para mudanças. Brasília. Palestra Sindafisco. 2011.

SILVA, Jane Andréia Ferraz. A realidade atual do cofinanciamento da assistência social. Palestra Conferência Estadual do Espírito Santo. 2013.

SPOSATI, Aldaiza. A Menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social. São Paulo. Cortez Editora. 2005.



20

---

*A Amazônia e a  
Interface com o SUAS*

---

**Joaquina Barata Teixeira**

20

## Introdução

A inserção do tema “Fator Amazônico e a interface com o SUAS” como fonte de debate no Encontro de Gestores Municipais da Região Norte (19 e 20/03/2013), indica duas saudáveis preocupações:

- 1) contextualizar no solo da história da região o movimento real de implantação e consolidação do Sistema de Proteção Social – SUAS, destinado a um país de dimensões continentais, onde a diversidade é uma riqueza e a desigualdade social uma contradição.
- 2) historicizar e atualizar categorias, conceitos e noções que instrumentalizam a leitura das expressões da “questão social” e do planejamento na Amazônia. Ambas as preocupações estão ancoradas em princípio metodológico dialético, necessário nas análises dos processos sociais.

Isto nos impõe começar propondo a desconstrução do significado original dessa expressão “fator amazônico”, para ressignificá-lo com outro conteúdo. Essa necessidade advém dos vínculos tradicionais dessa designação: “fator amazônico”, usada em sua versão original nas décadas de 70/80, como parte do discurso do planejamento do desenvolvimento da Amazônia no período da ditadura militar. Seu significado, à época, ignorava todos os **ativos** regionais, com suas vantagens comparativas (como: a diversidade da riqueza florestal e animal - com sua fonte de alimentos, medicamentos, perfumes, insumos e óleos; a vasta concentração de água potável; a localização privilegiada de minérios; a pluralidade cultural das etnias; a vastidão territorial), para voltar-se exclusivamente ao que via como “**negativos**”, a exemplo: as suas longas distâncias, o seu clima quente e húmido, as suas chuvas torrenciais e seus insetos. Essa semântica foi desmitificada pelo jornalista Lúcio Flávio Pinto (2000), que desnudou a real intenção dessa negatividade, que era lançar as bases da política de “integração regional” do regime de arbítrio, que concebia a região na perspectiva de sua similitude ao sul e ao sudeste, desejando-a de forma mais intensiva no circuito da mercadoria da ordem social. Foi essa ideia que justificou a modernização, primeiro conservadora e depois destrutiva da região, com a devastação da floresta, a poluição dos rios, a intrusão das áreas indígenas e a economia de enclave.

## 1. Resignificando o “fator amazônico”

Ora, essa visão de então não se aproximava nem um pouco da necessária compreensão da particularidade regional, que, no que diz respeito à interface com o SUAS, deve combinar a generalidade das expressões da “questão social” do país, com a singularidade própria deste vasto território. A região amazônica põe um desafio diferente ao princípio da territorialidade. Sua particularidade regional pede especificidades na leitura da realidade social em seu território, e pede a introdução de **ativos** na potencialização da proteção social no âmbito do SUAS. Só para darmos um exemplo: pedimos a uma líder indígena que nos dissesse o que observou a partir dos programas de transferência de renda. Disse-nos ela que já fizera muitas visitas em áreas indígenas (e nós também já fizemos várias pesquisas em áreas indígenas no alto Rio Negro – Estado do Amazonas). Mas ela chamou-nos a atenção para o fato de que, quando ia para esses locais, não levava nada de alimentação, porque nas comunidades havia tudo: água, alimento, até redes. Agora, disse-nos ela, em algumas aldeias onde já existem programas de transferência de renda, essa condição não existe mais, porque alguns jovens não querem mais trabalhar na roça. Passaram a contar com a renda dos idosos e preferem comprar as mercadorias nas vendas municipais.

Participamos de uma equipe de pesquisa em 1979 em que o médico da equipe, que era paulista, apresentou-se para a viagem (num avião da antiga SUDAM), com uma parafernália de bagagem: uma quantidade enorme de garrafas de água mineral e outros alimentos enlatados, enquanto os outros 3 pesquisadores da região: um antropólogo, uma socióloga e eu, não levamos alimento algum, porque sabíamos que lá havia o que precisávamos. Esse é um pouco o sentido de ativos. A propósito, quem nos transportou em pequenos barcos nas desafiantes corredeiras do alto rio Negro, com maestria, foram os indígenas.

A proteção social, portanto, tem que tomar etnias e agrupamentos culturais e ocupacionais, (indígenas, quilombolas, ribeirinhos, castanheiros, seringueiros, caboclos), como coletivos sujeitos de direitos e suas culturas como protagonistas da história de resistência na Amazônia.

Muitos proclamam a causa desses grupos, na luta social, como perdida, mas preferimos concordar com os que a declaram resistente, heroica e até subversiva, porque são grupos que cultivam a solidariedade em oposição ao individualismo, a horizontalidade, em oposição à hierarquia, o respeito ao ambiente em oposição ao descaso e à devastação.

Diz o naturalista Samuel Branco que a região merece uma atenção especial dirigida à *“grande pujança e enorme desafio representados pela extensa e enigmática floresta amazônica (2006: p. 7)”*. Mas diríamos que é mais que uma atenção e mais que pela floresta. Trata-se do resgate de uma identidade, não só enquanto território amazônico, mas sobretudo enquanto diversidades étnicas que nela habitam, de cuja riqueza cultural somos herdeiros(as) e beneficiários(as) e que nos ajudam a sedimentar, sem estranheza, nossas convicções éticas e estéticas da possibilidade de um mundo menos individualizado, de uma sociedade capaz de socializar, sim, meios de produção, o que os índios já faziam há milênios. Infelizmente alguns deles já aprenderam o seu avesso, ou seja, já são proprietários individuais de fazendas, já reclamam a divisão de seus lotes nas reservas, já absorveram a cultura individualista, já sucumbiram ao alcoolismo.

Nesse rastro da destruição cultural, a Região, não obstante seus ativos, (que são pouco utilizados e potencializados nas políticas públicas), tem os piores indicadores sociais depois do Nordeste (em analfabetismo, trabalho infantil, saúde, etc.). É uma região onde ainda existe o trabalho escravo. Ocupa o segundo lugar no primeiro damismo dos municípios. Já vemos muitos indígenas desgarrados de suas etnias perambulando nas ruas, ou nas ocupações que estão no limiar entre a mendicância e o trabalho.

### **Alguns componentes da particularidade amazônica**

Costumamos identificar 04 componentes da particularidade amazônica, que já produzem agora e produzirão mais ainda, intercorrências substantivas nas políticas públicas e, naturalmente, no trabalho do SUAS:

I – o território amazônico;

II – as etnias amazônicas e seus diferentes paradigmas culturais;

III – as tensões, violência e conflitos originados da introdução de algumas formas da propriedade na Amazônia, com a presença dominante, no campo, do latifúndio, com grandes impactos sociais e ambientais e a presença imponente, no setor industrial, do enclave, também com impactos sociais e ambientais e suas avassaladoras formas de modernização destrutiva da natureza e da força de trabalho. Para os enclaves da Amazônia se aplicam as observações de Robert Castel (1998), quando diz que a empresa era uma máquina de integrar, agora é uma máquina de vulnerabilizar e de excluir, mesmo em suas formas modernizadoras e aparentemente democráticas, como a da gestão participativa, que exige mais do que expertise em determinada atividade. Exige cultura geral e política, dificultando a absorção tanto de jovens como de idosos. Quanto mais poderosa e competitiva uma empresa, diz o autor, mais seletiva ela é, no que estamos de acordo;

IV – os espaços de ausência dos referenciais republicanos (sequer a presença da democracia formal nos contextos da violação de direitos – hipótese do professor Carlos Maciel).

### **Em que esses componentes afetam o trabalho do SUAS?**

Afetam por suas diversificadas distâncias intermunicipais com sérios comprometimentos, inclusive financeiros, ao processo de trabalho e de gestão. Termos longas distâncias, é um bom sinal. É um indicador da existência de um vasto território. Mas o Estado tem que assumir os custos de manutenção dessa imensa área, ou o Brasil quer perder a Amazônia para os E.U.A. cujas escolas ensinam que a Amazônia é território internacional?

Afetam o trabalho do SUAS, por sua forma plural das vias de deslocamento: aéreas, fluviais e terrestres, com implicações de espaço/tempo (barcos, lanchas, balsas, aviões, “cascos”, voadeiras, monomotores, jatos, entre outros);

Afetam, pelas diversificadas formas de trabalho, ocupação e estrutura familiar do território amazônico (populações ribeirinhas, povos da floresta, seringueiros, ocupação quilombola, garimpeiros, reservas indígenas, entre outras);

Afetam, pela presença do maior reduto florestal heterogêneo do mundo, com sua fauna e flora, que poderia fazer da região um espaço de abundância e no entanto subsiste nela a economia da escassez. Há uma dispersão, uma interpenetração nesse universo florestal do trânsito de muitos dos usuários/cidadãos que necessitam do SUAS;

Afetam ainda, pelo desafio de instituir uma rede de serviços na área da comunicação acessível para todos. Não vejo uma região mais adequada e necessitada da comunicação radial e virtual como a Amazônia. Sabemos que não é uma tarefa trivial dotar os recantos da Amazônia de uma infraestrutura de comunicação radial e virtual, mas isso é perfeitamente possível e necessário. A vantagem dessa providência logística seria extraordinária ao processo de gestão e ao trabalho protetivo.

Todos esses componentes estão envolvidos no que pode dificultar, mas também potencializar a gestão e o trabalho no SUAS. Pensamos, por exemplo, que na Amazônia a antropologia contém saberes e instrumentalidades absolutamente vitais para esse trabalho, haja vista que nela vivem índios de diferentes etnias. Só no Pará conhecemos 38 etnias cujas lideranças acolhem com muita receptividade os programas de transferência de renda, mas, como dissemos em outras falas, eles tem posto críticas sobre sua forma padronizada e individualizada, que viola valores e práticas milenares de coletividade e socialização da produção. Vou repetir aqui que vimos e ouvimos em uma reunião com lideranças indígenas em 2009, em Belém, um deles dizer: “queremos o bolsa aldeia e não o bolsa família”. Vimos repetindo isso em várias palestras, mas é preciso organizar propostas na perspectiva dessa adequação e os gestores, trabalhadores e intelectuais da região devem formular e apresentar propostas.

Perguntamos aos gestores: Já existem os CRAS itinerantes e braços volantes dos CREAS em âmbito regional? Os CRAS e os CREAS não podem se instituir como mônadas (unidades isoladas) nos espaços regionais, do contrário não darão conta das questões sociais estruturais. Pouco poderão fazer se não se constituírem como um conjunto de unidades que se apoiam mutuamente na região. Cabe à esfera estadual promover essa articulação em cada unidade da região.

Sempre ouvimos nos eventos que a esfera estadual não consegue identificar seu próprio papel na gestão do SUAS em seus territórios. Mas verdadeiramente há um espaço extraordinário de inovações no campo da coordenação, da articulação, no campo do enfrentamento desse que é o maior desafio republicano para concretizar o esquecido ideário da liberdade, igualdade e fraternidade: o desafio da vergonhosa desigualdade social de nosso tempo.

A noção de rede socioassistencial não deve se limitar à relação esfera pública x entidades da sociedade civil, mas deve abranger todo o conjunto da logística de atendimento no interior da própria esfera pública. É a esfera pública que promove a direção social, intelectual e ética do Sistema, quer no campo dos seus referenciais ético-políticos, quer no campo de sua política de educação permanente. A noção de rede, pois, pode e deve evoluir para o campo da integração e apoio mútuo nos espaços regionais de equipamentos e infraestrutura. A Amazônia, sem isso, vai enfrentar problemas.

### **A violência como contestação despolitizada**

Quanto às tensões, violência e conflitos na Amazônia, expressam uma particularidade da questão social que está presente em todo o país e no mundo, agudizados pela crise global. Mas na região sabemos que ela tem na raiz a forma da propriedade da terra na Amazônia, onde estão presentes o latifúndio produtivo e improdutivo (reserva de valor) e o enclave, todos impostos a partir de fora, de sua ocupação gananciosa e destrutiva. Ficamos pasmas, quando vimos e ouvimos na mídia recentemente que as terras do casal ambientalista que foi assassinado foram registradas em cartório como propriedade do assassino. Entendemos o professor Carlos Maciel, quando afirma que nem a democracia formal chegou a alguns espaços da Amazônia. Sequer a justiça formal tem sido assegurada, muito menos a justiça substantiva, salvo raras exceções.

Ora, sabemos que ausência de justiça é sinônimo de violência certa, principalmente no atual contexto da abundância privatizada. Os despossuídos de hoje enfrentam a penúria nesse contexto de grande riqueza apropriada por alguns, e querem empoderar-se para participar dela. Não empoderar-se da forma romântica como quer o pós-modernismo, com alguns cursinhos de auto-estima, não. Alguns pobres, hoje,

empoderam-se com um revólver colt mk4 nas mãos ou com uma metralhadora AR-15 que roubam do exército. Os pobres não querem mais resvalar para a informalidade periférica nem para a mendicância. Ao lado de um grande contingente que sofre passivamente os riscos e danos e lutam pela vida tentando não sucumbir aos subterrâneos da ilegalidade, há outros que buscam formas infracionais, sim, de consumo e até de poder, quase todas marcadas pela violência, a exemplo o comércio das drogas, o contrabando, o tráfico de pessoas, o mercado dos seres humanos, a exploração sexual adulta e infantil.

Claro, a violência é um corolário da perda de direitos. A violência é subjacente a esse quadro, confirmando o que profetizou Rosa Luxemburgo em 1914, em seu trabalho intitulado “A crise da social-democracia”, publicado pela primeira vez em 1915.

Rosa deu o primeiro sinal de alarme, ao proferir a palavra de ordem “*socialismo ou barbárie*”, anunciando que não se deveria esperar o amadurecimento do capitalismo para combatê-lo, porque esse amadurecimento e velhice seriam portadores de perigo. A história já demonstrou sobejamente que a disputa do mercado, do território e do lucro levam a ações extremas de crueldade e extermínio. Noventa anos depois, Meszáros invocaria a palavra de ordem de Rosa Luxemburgo de outra maneira. Ele passa a dizer: “Barbárie, se tivermos sorte, porque a ameaça de hoje é a destruição”. Se estamos na barbárie, precisamos saber que pode haver coisa pior, se não detivermos essa escalada de irracionalismo.

Por tudo isso é que temos, convivendo com o grande estoque de riqueza, 1/6 da humanidade passando fome, dos quais 852 milhões com fome crônica, como registrou Marcelo Braz (2012) em seu último artigo<sup>1</sup>.

Na Amazônia, a violência manifesta-se pela degradação da vida das classes subalternas. Manifesta-se pela mútua destruição dos oprimidos. Vemos todos os dias na mídia: policiais pobres matando bandidos pobres e vice-versa. Pessoas que se destroem e nos destroem nas ruas, nos assaltos, nos sequestros, nos atos desesperados que assaltam a razão, num falso antagonismo produto da alienação e falta de organização dos oprimidos, rebaixando e degradando o conflito e deslocando o alvo da luta de classes. Quan-

---

1 Revista Serviço Social e Sociedade número 111 (2012), apoiando-se em dados da FAO (Fundo para Agricultura e Alimentação – ONU).

do a subjetividade do trabalhador explorado não é politizada e educada, ela sucumbe ao embrutecimento, à crueldade e à iniquidade.

Gestores, conselheiros e trabalhadores do SUAS, devem particularizar os serviços e benefícios socioassistenciais no que toca aos direitos dos povos da Amazônia e mais especificamente dos grupos étnicos (direitos indígenas, quilombolas e direitos ambientais). Tal perspectiva requer uma complexa instrumentalidade no campo teórico, técnico e ético-político. A compreensão dessas questões, além da consciência da defesa dos direitos como um imperativo legal e ético, exige um rigoroso conhecimento das especificidades étnicas e seus diferentes universos culturais, para uma implementação de Políticas étnicas na perspectiva de sua autonomia.

Um grande problema que as políticas públicas tem enfrentado, contudo, é que o histórico preconceito dos que não reconhecem nem celebram as diferenças e nem respeitam o meio ambiente, não é só um atributo dos que detém o poder econômico, mas invade a esfera da sociedade civil e do poder público no âmbito do judiciário, do legislativo e do executivo, os quais têm a missão de favorecer e executar políticas públicas voltadas para as etnias. A gestão do SUAS deve estar atenta para isso e repudiar esse tipo de procedimento.

Ao ter informação da inclusão de indígenas e quilombolas nos benefícios da LOAS, de distribuição de cestas de alimentos do Fome Zero e do bolsa família, o antropólogo e professor Alfredo Vagner, chamou a atenção para o fato de que essas políticas destinadas aos “pobres”, “carentes”, “excluídos”, “baixa renda”, ou o que é mais comum hoje: “vulneráveis”, instrumentalizam-se de forma inadequada para a abordagem aos povos indígenas e quilombolas.

Recomendou cuidado para que não se detone o princípio étnico da coletividade, para que não se fira o paradigma comunal, para que não se individualizem pessoas em detrimento do grupo ou da etnia. Ser indígena ou quilombola não é um atributo que funciona como agravante da condição de “pobre”. Não confundir o ser “típico” com o ser “pobre”.

Vale invocar aqui as pertinentes observações de Robert Castel (1998) sobre as políticas de proteção social que, segundo o autor, sofreram metamorfoses a partir da derrocada da sociedade salarial (onde o desemprego se expande e ameaça inclusive o trabalhador qualificado). Para Castel, ante a crise salarial, os Estados nacionais não praticam e tem dificuldade de praticar políticas de “integração” (no sentido de integração ao trabalho) e sim somente políticas de “inserção” (assistência).

Para Castel a “exclusão” é um dos efeitos da derrocada da condição salarial. Diz ele que a sociedade desloca para a margem o que a atinge primeiro no coração (1998, p. 495). O certo é que para o autor a questão social seria a questão do estatuto do assalariado hoje.

### **No movimento geral do assalariamento ele recorta 3 fases:**

1) A primeira, na fase inicial da industrialização, em que os assalariados acampam por muito tempo às margens da sociedade - daí o surgimento da pobreza operária como “questão social”.

2) a segunda fase, em que o assalariamento instalou-se definitivamente na sociedade, difundiu-se, cresceu, impôs sua marca por toda a parte (embora sempre em condição subordinada), prevalecendo como suporte de uma identidade coletiva (mais forte que o pertencimento familiar e comunitário). Foi o período do quase pleno emprego (realidade europeia e francesa). O fordismo teria contribuído para isso, com a produção em massa e o consumo de massa. O trabalhador passa a ter acesso ao consumo e a direitos de proteção social (era de ouro). Situam-se nesse período os Sistemas de proteção social denominados: Estado social-democrata, Estado providência, Welfare State, que segundo o autor praticavam políticas de integração.

3) E a terceira, em que, segundo ele, a centralidade do trabalho é brutalmente posta em questão (início nos anos 70). E é aqui que vai surgir o que seria “a nova questão social” para Castel. Esse “nova” viria a ser polemizado, mas na verdade ao usar o termo metamorfose da questão social, o autor deixa subjacente que se trata de uma mudança

de forma e não de conteúdo, ou seja, não seria algo novo em sua essência e totalidade, mas (comungando com Habermas) a derrocada de um modelo no mundo do trabalho da sociedade vigente. Surge daí a necessidade imperiosa de o Estado nacional assumir a proteção social (não contributiva).

As políticas de inserção, para Castel, se não podem mais integrar, deveriam ao menos criar sociabilidades em contraposição à sua natureza individualizadora. Os operadores do SUAS, que tem a perspectiva do resgate das sociabilidades e que se preocupam com a questão do pertencimento, não podem ignorar o risco do favorecimento a um processo que se sabe ser uma subjetividade genética da ordem social capitalista: a individualização; mas que pode ser combatida e até neutralizada por ações de perspectiva contra-hegemônica.

Na Amazônia convivem a subjetividade contra-hegemônica das comunidades e a subjetividade individualizadora do capital, num embate invisível. É possível fortalecer aquela contra esta no Sistema de proteção social? Trabalhadores, gestores e conselheiros do SUAS têm uma âncora nesse embate na Amazônia: o próprio pertencimento étnico e cultural, além o da família extensa, daí que deve prevalecer o interesse no seu resgate e não em sua dissolução.

Só assim os serviços sociais na Amazônia podem varrer do SUAS o que Castel identifica como o seu lado patético, ao evocar o trabalho de Sísifo: rolando sua rocha (para cima) que sempre volta a descer encosta abaixo no momento de atingir o cume. ( p.556).

Não se pode ignorar o grande potencial protetivo de muitos benefícios sociais para os povos da Amazônia, que asseguram a homens e mulheres do campo e das cidades uma renda que atende suas prioridades ontológicas e os mantém vivos, entretanto, mesmo diante desses benefícios, temos relatos de distorções, como a de indígenas que se recusam a ser classificados como “indígenas” e preferem o registro de “lavradores”, para que seja facilitada sua “aposentadoria”<sup>2</sup>.

Castel analisa a Renda Mínima como uma política de inserção, que seria uma inovação em relação às políticas anteriores, em que teria ocorrido pela primeira vez a recusa ao corte entre os “aptos” e “não aptos” para o trabalho, e onde se quebraria o estigma

---

2 Informação de Rita Abteu em 20/03/2013.

do assistido (máu pobre, parasita que não quer trabalhar), quase sempre presente no discurso da direita mais reacionária.

Diz ele que ninguém, a não ser os partidários do pior, podem criticar as políticas de inserção. No entanto não se pode considerar essas “práticas de manutenção” como as primícias de uma “nova cidadania”, daí que, dizemos nós, devem evoluir para formas cada vez mais democráticas e socializadoras não só da renda, como da propriedade.

### **O SUAS na Amazônia**

Quer-se, na Amazônia, uma intersectorialidade que favoreça a garantia dos direitos étnicos e quilombolas à terra. Na região o tempo corre contra os índios e quilombolas e a favor dos grupos econômicos já mencionados aqui, a favor do conflito, a favor da devastação, da dilapidação dos saberes, da cultura. A vida está sempre em jogo, vida coletiva, vida da etnia e vida das gerações.

Aqui na região, quando uma fazenda é invadida a justiça é ágil na reintegração da posse, (inclusive na proteção das 43 propriedades do latifundiário Daniel Dantas em Eldorado do Carajás onde foram assassinados 19 sem terra). Essa agilidade não ocorre quando as terras indígenas ou quilombolas são invadidas. Pelo contrário, as ameaças vão no rumo de desfazer a homologação, como foi o caso da área indígena Raposa Serra do Sol, em Roraima, em que felizmente os índios ganharam. Quando essa área foi homologada em 2005, os posseiros foram indenizados e o maior deles era um prefeito: Paulo César Quartiero, cuja milícia particular baleou 10 indígenas. Em sua fazenda a polícia encontrou armas, bombas caseiras e *sprays* de pimenta. Os latifundiários dessa área deslocaram-se para a ilha do Marajo no Pará, onde estão praticando a cultura intensiva do arroz em solo inapropriado para tal empreendimento<sup>3</sup>.

Os gestores da região, se quiserem deixar um legado de suas gestões, devem integrar-se na luta de quilombolas, indígenas e povos da floresta pelos seus direitos.

O SUAS na Amazônia há que ter uma perspectiva ético-política voltada ao reconhecimento do carácter multiétnico e pluricultural de suas populações, na busca da supe-

---

3 Informação obtida no debate de 20/03/2013

ração da barbárie em alguns municípios, em que explodem escândalos assustadores de sindicalistas e ambientalistas assassinados.

Qual o futuro do SUAS no Brasil e na Amazônia? E como é que fica a questão do seu financiamento ante o decréscimo dos ativos do sistema contributivo que financiam a proteção não contributiva, conforme identifica Castel?

Como já percebido, valorizamos e invocamos neste texto algumas formulações de Castel, entretanto não podemos comungar com sua análise do enfraquecimento do Estado Social. Mostra ele (página 511 da obra aqui referida), que a proteção de todos pela solidariedade (sistema Beveridgeano) e a proteção dos ativos pelos seguros (sistema bismarkiano), entraram em colapso porque a população ativa se torna minoritária (o desemprego seria o calcanhar de Aquiles do Sistema). Essa ameaça do ponto de ruptura da Proteção social, na medida em que os ativos (contribuintes) diminuem e aumentam os não contribuintes, que comparece no texto do autor, comparece também com muita força no discurso dos neoliberais e aí já não podemos concordar, porque ambos os discursos omitem, ou não internalizam, o entendimento do salário no sentido marxiano da relação do socialmente necessário com a produção de excedente – ou seja, há toda uma riqueza aí acumulada do trabalho morto e do trabalho vivo. Riqueza e abundância que podem financiar a proteção social, desde que haja redistribuição.

Finalizamos com votos de que o poder público promova o reconhecimento dos povos amazônicos como herdeiros de valores éticos e estéticos de nossos ancestrais perto dos quais a civilização ocidental nem conseguiu chegar perto. No reconhecimento do seu respeito à natureza, ao meio ambiente e à terra, cujos segredos conhecem mais do que nós.

A Amazônia, honrando o seu passado de heroísmo, deve imprimir radicalidade na institucionalização e adensamento do SUAS nos municípios amazônicos, no campo de sua infra-estrutura, dos direitos de seus trabalhadores e em sua base de financiamento. Só assim podemos afirmar na região um serviço construído para um ambiente político democrático. Só assim podemos criar condições para o desmonte definitivo do provisório, do assistemático e do incerto nesta área. É um efeito simbólico com desdobramentos políticos e éticos.

A primeira mais bela peça ecológica produzida no planeta, escrita em 1854, há 154 anos, saiu de uma etnia indígena Suquamish, do chefe Seattle, do Estado de Washington, ao responder ao governo americano Franklin Pierce, em 1855, que queria comprar as terras de sua etnia.

Foi divulgada em 1976 pela UNESCO em comemoração ao Dia Mundial do Ambiente. Lá Seattle questionava a propriedade privada “da pureza do ar ou do esplendor da água, porque cada torrão de terra (...) cada folha reluzente do pinheiro, cada praia arenosa, cada véu de neblina na floresta escura, cada clareira e inseto a zumbir eram sagrados” nas tradições e na consciência de seu povo.

Por isso, derrubemos o castelo de nossa pseudo autossuficiência e superioridade cultural. Comunguemos com os indígenas, quilombolas e povos da floresta da Amazônia, o sonho de uma Terra sem Males, em que haja lugares que “se possa ouvir o desabrochar da folhagem na primavera ou o tinir das asas de um inseto” (Seattle: Washington, 1856).

A Amazônia ainda tem condições para isso.

## **Referências Bibliográficas**

BENSAID & LOWY, Daniel e Michael. *Marxismo. Modernidade. Utopia*. São Paulo: Xamã Editora, 2000.

BERNARDINO, E. *Material desgravado de apresentação. Encontro dos Trabalhadores do SUAS da Região Norte*. Belém: 2011.

BRANCO, S. M. *O Desafio Amazônico*. São Paulo: Editora Moderna Ltda, 2006.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília (DF): Diário Oficial da República Federativa do Brasil; 8 dez 1993. Seção 1. p. 1869-72.

BRAZ, M. *Capitalismo, crise e lutas de classes contemporâneas. Questões e Polêmicas*. In: *Questão Social: expressões contemporâneas*. Revista Serviço Social e Dociedade n.111, São Paulo: Cortez Editora (p. 468 – 493). 2012.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social – uma crônica do salário*. Rio de Janeiro: Petrópolis, Vozes, 1998.

MACIEL, C. *Material desgravado de apresentação: Encontro dos Trabalhadores do SUAS da Região Norte*. Belém: 2011.

MORAES, Reginaldo C. C. *Exterminadores do Futuro. A lógica dos neoliberais*. Revista Universidade e Sociedade n. 06, 1994.

PINTO, L. F. *Conferência proferida no CRESS- 1ª. Região no ano 2000*.

SEATTLE: Washington: Carta ao Presidente, 1856.

WAGNER, A. Documento meimeografado – palestra proferida em Belém em evento da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, em 2009.

A large, stylized teal number '20' is positioned at the top of the page, partially cut off by the top edge.

---

*As Sociedades  
Amazônicas e o SUAS*

---

**Edval Bernardino Campos**

Este artigo foi publicado no livro "Fator Amazônico: interfaces com o Sistema Único de Assistência Social", publicado pelo Instituto de Ciências Sociais Aplicadas – ICSA/UFGA em parceria com a Secretaria de Estado de Assistência Social – SEASS..

A large, stylized teal number '20' is positioned at the bottom of the page, partially cut off by the bottom edge.

*“Um modelo não tem aplicação quando é concebido sob o estranhamento do real”.*

*- Aldaíza Sposati -*

## 1. INTRODUÇÃO

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um importante mecanismo da proteção social não contributiva no Brasil. É, ao mesmo tempo, expressão de significativos avanços no âmbito da assistência social e um modelo em construção.

O aprimoramento e a efetivação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) têm como premissa insuprimível, o reconhecimento do Brasil como uma federação heterogênea em suas expressões sociais, culturais e políticas; em suas potencialidades econômicas e também em suas demandas. O Brasil também é uma federação com profundas desigualdades regionais e sociais. As desigualdades sociais produzidas, mais pelas opções históricas de um modelo de desenvolvimento econômico que empobrece a maioria da sociedade na mesma escala em que concentra riquezas colossais em poder de poucos; já as desigualdades regionais, resultam da centralização de possibilidades econômicas e sociais em regiões historicamente privilegiadas.

As diferenças sociais, culturais e étnicas que caracterizam a sociedade brasileira, não são as fontes das desigualdades que nos infelicitam e envergonham, são, antes, o traço de singularidade que nos enriquece e nos orgulha como povo. Para Ribeiro (1995, p. 20),

*[...] A confluência de tantas e tão variadas matrizes formadoras poderia ter resultado numa sociedade multiétnica, dilacerada pelas oposições de componentes diferenciados e imiscíveis. Ocorreu justamente o contrário, uma vez que, apesar de sobreviverem na fisionomia somática e no espírito dos brasileiros os signos de sua múltipla ancestralidade, não se diferenciaram em antagônicas minorias raciais, culturais ou regionais, vinculadas a lealdades étnicas próprias e disputantes de uma autonomia frente à nação.*

Mesmo se tratando de uma sociedade com indisfarçáveis e inaceitáveis desigualdades, não somos uma sociedade fraturada por disputas socialmente desagregadoras,

dilacerantes. Entre nós o separatismo não encontrou abrigo, não prosperou. Todavia, tais desigualdades não são ocultas e não podem persistir neste desenho malsão: uma sociedade rica e injusta.

O SUAS, para aprimorar-se nacionalmente como um bem público, invoca, como condição primeira, o estabelecimento de relações democráticas e cooperativas entre os seus entes estruturantes. Ele será tanto mais acolhido e reconhecido pela sociedade quanto maior for a sua capacidade para responder com eficácia às demandas de sua competência.

Essa exigência não permite, com base na premissa em epígrafe, que o SUAS seja concebido e construído “sob o estranhamento do real”; desdenhando das diferenças que nos caracteriza e das desigualdades que nos agride e avilta.

A ideia de “Fator Amazônico” presente nos pleitos desta Região, em nada se assemelha ou se confunde com o traço discricionário, preconceituoso presente nos planejamentos do regime militar. O termo contemporaneamente adquire nova significação. Preserva-se dele, sua estética comunicativa e sua força mobilizadora. Sob o signo da ordem democrática, tem como objetivo central explicitar demandas que são próprias da Região e, ao mesmo tempo, explicitar-se enquanto uma complexidade socioeconômica e política, com singularidades que não podem mais ser desdenhadas, sob pena de que as diferenças regionais aprofundem as desigualdades históricas que penalizam esta Região.

Em síntese, no ambiente democrático no qual a república precisa se pronunciar em sua pluralidade, o termo “Fator Amazônico” significa que a Amazônia é uma voz que reclama audiência, é uma paisagem que avoca luz, é um povo que advoga isonomia.

## **2. COMPREENDENDO A AMAZÔNIA**

A Amazônia pode ser traduzida por estéticas distintas. O prof. Luiz Aragón (2005) indica, em um estudo sobre populações da pan-amazônia, três referenciais metodológicos que podem dimensioná-la:

- a. Definir a Amazônia pelo critério da bacia hidrográfica. Para ele, esta “[...] é a forma mais simples e fácil porque compreenderia a área dominada pela bacia do rio Amazonas e dos seus milhares de afluentes”. O território brasileiro, por tal critério, compreenderia a Região, além dos Estados definidos na denominada Amazônia Legal, e “grandes porções do cerrado”.
- b. Outra forma é apreendê-la pelo “critério do domínio da selva tropical úmida com altas temperaturas”. Nesta perspectiva, a dimensão brasileira, não incorporaria parte do cerrado.
- c. Um terceiro critério é de corte legal ou administrativo. No caso brasileiro, o referencial de Amazônia Legal estabelecido pela lei 1.806 de 1953, compreende, independente de critérios hidrográficos ou ecológicos, os Estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Roraima, Tocantins, Mato Grosso e Maranhão (parte do estado).

Hoje, o critério adotado, sobretudo no âmbito das políticas públicas, expressa uma nova geopolítica, denominada de Região Norte, constituída pelos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Roraima, Rondônia e Tocantins. Por este referencial, a Amazônia não é contemplada em sua inteireza, pois exclui os Estados de Mato Grosso e Maranhão - este último - em uma parte, os quais também preservam demandas caracterizadas como Amazônicas.

A atual geopolítica que conforma as regiões administrativas produz uma significativa alteração nas dimensões da Amazônia, como o quadro abaixo traduz, implicando desarticulações políticas, sociais, demográficas e econômicas.

Todavia, independente da referência metodológica adotada, a Amazônia contém os contornos territoriais, a tessitura social, as marcas simbólicas e estéticas e os desafios que a singularizam. Entre os muitos desafios, há proeminência sobre a sua ocupação econômica e os produtos daí derivados.

A propósito das teorias debatidas sobre o signo que embla a incorporação da região ao desenvolvimento nacional, o jornalista Lúcio Flávio Pinto (2009), contrariando

algumas abordagens clássicas, afirma que a Amazônia não é uma área de fronteira e sim uma Região<sup>1</sup> de ocupação. Isto faz muita diferença. Como fronteira em expansão, a dinâmica socioeconômica poderia ter nos amazônidas os seus protagonistas e os seus beneficiários. Neste caso, as opções políticas e as estratégias econômicas para fomentar e incrementar o seu desenvolvimento estariam consoantes com os interesses da Região. Por decorrência, os produtos destas opções resultariam no fortalecimento da economia regional e na apropriação do capital, da renda e da terra por grupos residentes. Como região de ocupação, os residentes regionais são condenados a não interferir em seu próprio processo histórico e a não exercer influências nas opções relativas aos projetos para a região.

“[...] A grande característica da fase contemporânea da Amazônia, é que ela deixou definitivamente de ser uma área de reserva, deixou de ser um elemento de utopias e passou a ser um elemento de negócios, um elemento dos processos produtivos” (PINTO, 2009, p.111). Vale acrescentar, incorpora-se de forma subordinada à estratégia econômica nacional.

A esse respeito o professor David Carvalho (2009, p. 434), é enfático:

*[...] Os grandes projetos de capital social básico, as grandes hidrelétricas, tais como Tucuruí, Balbina e Samuel, e os grandes mega-projetos dos setores produtivos – a exemplo do complexo Albrás-Alunorte, o complexo grande Carajás e o complexo Alcoa – foram incentivados pelo Estado com vista a gerar as divisas necessárias ao pagamento da dívida externa. Assim, no período de 1981/1990, a característica singular do desempenho da indústria regional foi sua crescente destinação da produção para o mercado internacional.*

Adotando esta assertiva como parâmetro, importa saber em que condições a Amazônia é convertida em um elemento dos processos produtivos e que efeitos as opções adotadas produziram e produzem na dinâmica regional e na vida dos seus residentes.

---

1 O debate sobre estas duas perspectivas ( expansão de fronteira ou região de ocupação) está contemplado no importante livro organizado por Maria Ângela D’Incao e Isolda M. da Silveira, sob o título “A Amazônia e a crise da modernização”.

O prof. David Carvalho (2009, p. 424), nos auxilia no entendimento deste processo. Para ele,

*[...] A configuração desse modelo de desenvolvimento regional, centrado na grande empresa capitalista, gerou, dentre outras, as seguintes distorções: 1. Desregionalização da propriedade do capital; 2. Baixo grau de geração de emprego devido aos processos serem intensivos de capital ou de terra; 3. Elevados custos de criação de emprego; 4. Frágil integração intra-regional da indústria; 5. Predominância de projetos agropecuários sobre os industriais; 6. Ganhos especulativos com a terra; 7. geração de violentos conflitos sociais decorrentes da luta pela terra; 8. Territorialização burguesa da terra por não residentes; 9. Expulsão de camponeses de suas terras; 10. Aceleração do processo de destruição ambiental.*

As diferentes formas de ocupação da Amazônia, desde o século XVIII até o presente, conformaram uma geografia social específica, sem equivalente em outras regiões do Brasil.

Na Amazônia, a clássica conceituação de sociedade urbana e sociedade rural não faz muito sentido. Aqui, o urbano e o rural, pela heterogeneidade morfológica que os caracteriza, precisam ser apreendidos no plural. De acordo com Barbieri e Monte-Mór (2008,p.101): “[...] o processo de ocupação da Amazônia produz rearranjos socioespaciais complexos que ofuscam os padrões dicotômicos campo-cidade<sup>2</sup> comuns na literatura”.

Por estas latitudes, o diversificado mundo urbano exalta-se em um painel com diferentes matizes: De acordo com dados do IBGE (2010), apenas duas metrópoles com mais de um milhão de habitantes (Manaus, com 1.802.014 e Belém, com 1.393.399); cerca de 20 cidades com mais de cem mil habitantes e um grande número de cidades com população inferior a vinte mil habitantes. A maioria dessas pequenas cidades é constituída de aglomerados “urbanos” fixados em territórios vastíssimos, imersos em profunda escassez de bens e serviços, principalmente de serviços públicos.

---

2 Grifos dos autores

Uma parcela expressiva destes municípios, a exemplo do que ocorre nas demais regiões do Brasil, organiza sua existência, em primeiro lugar, em torno dos repasses federais, seja por meio do Fundo de Participação dos Municípios ou de programas de redistribuição de rendas como o Benefício de Prestação Continuada e do Programa Bolsa Família; em segundo lugar, na fatuidade gulosa – por recursos e poderes – das elites locais.

A existência de cidades destituídas de infraestrutura urbana compatível com as demandas das populações residentes, é fato corriqueiro no Brasil. Na Amazônia, soma-se a esse traço ordinário, lugar comum em nossa experiência “urbanizadora”, a vastidão territorial, a precária existência de meios de locomoção e a escassez de recursos locais. A conjugação de tais fatores impõe custos exorbitantes à gestão pública, além da dificuldade adicional para mobilizar recursos existentes em outras regiões.

Dois exemplos ilustram esta singularidade regional: o primeiro se reporta a uma experiência pessoal, quando de uma visita a um pequeno município do oeste paraense, Uruará, cidade com pouco mais de 44 mil habitantes e com densidade populacional de 4.15 ha/Km<sup>2</sup>. Na ocasião, o Prefeito Municipal reclamava da impossibilidade para manter, com recurso próprios, uma malha viária de cerca de 3 mil quilômetros de estradas vicinais, entrecortada por dezenas de pontes de madeira; a conexão dos residentes dos povoados mais distantes com a sede do município, envolve diferentes meios de deslocamento (canoas, transportes terrestres, com ou sem tração a motor, animais) e consome muito tempo, às vezes, dias. O segundo refere-se à notícia veiculada na imprensa paraense, referente a recente iniciativa do governo federal, por meio do Ministério da Saúde, com vistas a ampliar a oferta de profissionais da área da saúde nas regiões pobres do Brasil. De acordo com o noticiário, a medida não conseguiu despertar, nos respectivos profissionais, o interesse pela Amazônia. Do grupo que se candidatou para trabalhar nas regiões mais pobres do Brasil, apenas 5% apresentou interesse pela região amazônica.

O território Amazônico é fisicamente vasto, socialmente diversificado e politicamente complexo. As suas vastidões territoriais, em alguns casos, abrigam no mesmo município, diferentes sociedades, estruturadas por lógicas distintas, em uma heterogeneidade

paradoxal. Por sua condição estratégica, há municípios em que sua área física, seus recursos naturais e seu povo, pertencem a distintos níveis de governos. Dessa forma, há situações que estão inseridas nos contornos legais do próprio município, outras nas atribuições e competências dos estados regionais enquanto outras são da estrita competência da União. Muitos municípios da Região estão constituídos em territórios cujas áreas predominantes pertencem à União. De acordo com o documento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2008)<sup>3</sup>, cerca de 20% da área territorial da Amazônia Legal pertence à União. As áreas que compreendem este patrimônio estão estabelecidas no Art. 20 da Constituição Federal em vigor.

Como se observa, por aqui, os parâmetros teóricos e metodológicos sobre território/territorialidade que orientam a arquitetura do Sistema Único de Assistência Social, precisam ser flexibilizados para contemplar as particularidades do território em seus horizontes físicos e também em suas dimensões sociais. Conceitos estruturantes como família, riscos e vulnerabilidades sociais, por exemplo, poderão ser satisfatoriamente empregados em áreas específicas do município, enquanto em outras poderão se revelar destituídos de força efetivadora.

### 3. SOCIEDADES AMAZÔNICAS

De todas as regiões do Brasil é na Amazônica que reside o menor contingente populacional no meio urbano. Enquanto a média nacional é superior a 82% da população, aqui, este grupo está na ordem de 70%. A grande extensão territorial também faz dessa Região àquela de menor densidade populacional. Enquanto a média brasileira é de 19,95 ha/Km<sup>2</sup>, na Amazônia esta taxa cai para 3,35 ha/Km<sup>2</sup>. (SIMÕES, 2008). Alcançar pessoas e famílias dispersas em uma vastidão territorial carente de meios de locomoção (infraestrutura e transportes) implica, inegavelmente, na maximização dos custos da gestão. Importa, por exemplo, em maiores gastos para a manutenção e abastecimentos das unidades de serviços fora da sede municipal; representa o aumento de despesas para o processo ordinário da gestão, como a mobilização e o deslocamento de servidores para reuniões, capacitações e outras atividades do gênero. Em decorrência

---

3 Regularização de Áreas da União na Amazônia Legal: contribuições ao Plano Amazônia Sustentável (PAS).

desse fator, não é despropositado, por exemplo, a necessidade de pagamento de diárias para o deslocamento do servidor no âmbito do próprio município.

A título de ilustração, vale destacar um caso no município de Altamira – PA. Ali existe um distrito, Castelo dos Sonhos, com aproximadamente 15 mil habitantes, que fica a cerca de mil quilômetros de distância da sede municipal. Observa-se, pois, que os valores de referência dos serviços do SUAS, nacionalmente praticados, não contemplam situações com esse perfil. Ocorre que este não é um caso isolado na Região Amazônica.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), representativo das variáveis renda, escolaridade e expectativa de vida, desta Região é abaixo da média nacional. Este indicador é mais inquietador quando consideramos que 30% da população residente em áreas não urbanas, continuam invisíveis para o censo brasileiro e para a maioria das agências de pesquisa credenciadas a influenciar nos processos de formulação e de gestão de políticas públicas.

Esta situação é particularmente grave quando se tem em consideração que na Amazônia o mundo não urbano é desenhado por diferentes socioeconomias, etnias e “povos”<sup>4</sup>. O meio rural, sob uma denominação clássica, é constituído pelo grande latifúndio produtivo (em menor escala) e pelo grande latifúndio improdutivo (especulador). Este grande latifúndio produtor de soja e gado bovino é, por sua natureza, ambientalmente predatório e socialmente devastador.

As grandes queimadas de florestas e outras matas para o plantio de pastagem e a criação de gado bovino, por exemplo, destroem, também, pequenas propriedades camponesas e, com elas, a vida bucólica, assentada na produção familiar, no extrativismo vegetal e animal em pequena escala, na preservação da natureza e, sobretudo, na difusão do ideário que tece aquele *modus vivendi*. A presença predatória e, as vezes criminoso, do latifúndio, agride e elimina, na mesma medida, as sócio-economias extrativistas de castanheiros, seringueiros e de outros trabalhadores com atividades afins e, com elas, faz desaparecer as sociabilidades dos povos das florestas, cujo traço de identidade mais saliente é a sua convicção ecológica preservacionista.

---

4 Estou adotando o termo etnia para caracterizar os grupos sociais cujas identidades se definem pela comunidade da língua, cultura, tradições e territórios. O verbete “povos” é para destacar diferentes grupos sociais que, mesmo mantendo os vínculos de identidades com a sociedade brasileira, tem suas singularidades definidas pelo *modus vivendi*, em particular, em seu contato com a natureza. É esta singularidade que os caracterizam como povos amazônicos.

O latifúndio improdutivo faz parte de uma dinâmica econômica histórica, propiciadora de ganhos especulativos com a terra. No caso aqui discutido, é produto da “territorialização burguesa da terra por não residentes”. O efeito social mais perverso e mais devastador deste fenômeno é a expulsão de trabalhadores e suas famílias das respectivas áreas, impondo a estes grupos – nativos ou posseiros legítimos – a apartação territorial e a migração compulsória para a periferia das grandes cidades acentuando em dramaticidade o tecido urbano periférico.

A Amazônia é abrigo de uma grande legião de trabalhadores sem terra, vítimas da força e do arbítrio do latifúndio. É deveras paradoxal que nesta Região marcada por grandes extensões de terra, trabalhadores sejam privados do acesso a terra e, mais do que privados, tenham suas terras e os meios que reproduziram as suas vidas por gerações, confiscadas pela “força da grana que ergue e destrói coisas belas” (C. Veloso). É no teatro da Amazônia que se desenrola o massacre cruel de camponeses, seringueiros, castanheiros e de tantas lideranças que se erguem contra a marcha ambiciosa, insana e atroz do latifúndio.

Outro grupo com relevo na paisagem regional é formado por garimpeiros. Este grupo é pouco estudado. São trabalhadores extrativistas do setor minerário, constituído principalmente por homens pobres, destituídos de outros meios de sobrevivência em suas localidades originárias. O trabalho dos garimpeiros ocorre em situação bastante peculiar, principalmente no que concerne a vida social. A maioria destes homens é privada do convívio familiar e comunitário. São pessoas sem lugar, sem vida socioafetiva estável e sem pertencimento “[...] a uma esfera íntima da existência”, conforme destaca Heller (1987, p.10).

Privados de uma territorialidade duradoura e estável ficam destituídos de enraizamento social, portanto sem os meios que configuram a solidariedade primária e os produtos sociais dela resultantes como o fortalecimento de laços de convivência familiar, de grupos de amigos, do convívio com vizinhos, enfim apartados das relações configuradoras de identidades e vínculos comunitários de pertencimento social.

Este inquietante e complicado quadro social adquire maior dramaticidade quando cotejamos as condições de trabalho a que estão submetidos. De acordo com Picoli (2006, p. 113),

*[...] O processo de trabalho garimpeiro é semelhante ao que ocorre nas fazendas da agropecuária e da indústria do extrativismo florestal. Nesses locais, se faz necessário manter os trabalhadores endividados e possibilitar que gastem o que ganham [...] com o atendimento de suas necessidades de sobrevivência.*

Diz o mesmo autor (p. 108), que “a ilusão de riqueza ao garimpo é um engano, pois se esconde por trás uma complexa máquina de intermediação” de interesses econômicos e políticos avessos aos objetivos do garimpeiro.

Estão presentes, igualmente, na Amazônia populações quilombolas. De acordo com o Fórum da Amazônia Sustentável, existe na região cerca de uma centena de terras tituladas e mais de 400 comunidades estão em processo de titulação de suas terras. Segundo Castro (2005, p.172/3), “Até fevereiro de 2005 haviam sido identificados 286 comunidades negras no Pará, parte delas auto-identificadas como ‘comunidades rurais remanescentes de quilombolas’ [...]. Seus sistemas produtivos têm base na agricultura, pesca e extrativismo vegetal...”

De acordo com o Programa Brasil Quilombola da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPRI, órgão vinculado à Presidência da República (2012, p.22),

*[...] Tais comunidades se distinguem pela identidade étnica, tendo desenvolvido práticas de manutenção e reprodução de modos de vida características num determinado lugar. São grupos étnico-raciais segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.<sup>5</sup>*

O documento supracitado estima que no Brasil existem 214 mil famílias quilombolas, perfazendo uma população de cerca de um milhão e duzentas mil pessoas, distribuídas

---

5 Conceito baseado na Convenção 169 da OIT – Organização Internacional do Trabalho.

em mais de duas mil comunidades. No Pará, estado da Amazônia com o maior grupo, existe 5.529 famílias.

Outro grupo que compõe o mosaico socioeconômico regional é representado por pescadores artesanais. Trabalhadores das águas, extrativistas dos mares e rios que se confrontam, em lutas desequilibradas, contra a predatória pesca industrial que degrada o ambiente, agride à fauna aquática e dilacera o tecido social ribeirinho, desorganizando sua vida, seu modo de produzir e reproduzir-se, impondo, em seu lugar uma vida de incertezas e de inseguranças quanto ao futuro.

Existem, também, os grupos de trabalhadores do extrativismo vegetal (seringueiros, castanheiros e outros coletores) que organizam suas vidas em torno da riqueza que a floresta dispõe. Esses grupos, ao lado dos ribeirinhos das regiões mais remotas, vivem quase isolados do meio urbano e, portanto, privados ou com difícil acesso a bens públicos fundamentais como justiça, saúde, educação, assistência social, entre outros.

Creio que dentre os grupos que demandam maior atenção destacam-se as populações indígenas, sobreviventes de um processo colonizador que se excedeu em barbarismos. Mesmo assim as estimativas de alguns estudiosos (antropólogos, demógrafos, profissionais de saúde etc.), indicam que na Amazônia vivem cerca de 170 povos indígenas distintos, distribuídos em 379 Terras Indígenas das quais 58% já demarcadas e homologadas (AZEVEDO, 2005).

A terra para as populações indígenas tem um significado muito particular. De acordo com Ramos (1995, p.102):

*[...] Para os povos indígenas, a terra é muito mais do que o simples meio de subsistência. Ela representa o suporte da vida social e está diretamente ligada ao sistema de crenças e conhecimentos. Não é apenas um recurso natural – e tão importante quanto este – é um recurso sócio-cultural.*

Segundo Azevedo (2005), um fenômeno que tem chamado a atenção dos demógrafos, em particular, é o crescimento desta população, em média 3.5% ao ano. Uma

hipótese em exame verifica a relação deste crescimento com a demarcação das terras. A demarcação das terras e a melhoria das condições de vida estariam estimulando esta população a crescer e redistribuir-se espacialmente?

Para Azevedo (2005, p.158),

*[...] Estudos minuciosos sobre os povos indígenas na Amazônia Legal brasileira com informações de mais de 20 anos demonstram que as mesmas se encontram em período de recuperação demográfica, e ressaltam que cada povo indígena tem sua própria dinâmica demográfica específica, com níveis e perfis de fecundidade, mortalidade e padrões de assentamentos distintos.*

#### **4. O ENCONTRO DO SUAS COM A AMAZÔNIA: RISCOS, VULNERABILIDADES, PRECAUÇÕES**

Em linhas gerais estes elementos constituem parte do que denominamos, regionalmente, de “Fator Amazônico”. Estas sociedades regionais, singulares em suas características e lógicas estruturantes, quando dialogam com o Brasil oficial tendem a serem vistas e traduzidas sob a lente e o signo lento do ethos urbano hegemônico. Esta forma particularizada de convivência é, em si mesma, carregada de riscos e potenciais vulnerabilidades. Riscos decorrentes do encontro de existências e referências diferentes e desiguais; da aproximação de mundos que operam com representações simbólicas, valores e lógicas distintas, algumas vezes antípodas. Contudo, o maior o risco nesse encontro, é a possibilidade do predomínio do monólogo massificador em lugar do diálogo heterogêneo e aglutinador.

A imposição consciente ou apressada do monólogo significa a supressão do outro como sujeito pré-existente, dotado de sentido e vontade própria, cunhados em uma realidade sócio-histórica própria. A vida citadina e seus sistemas fluem por uma dinâmica na qual a equação espaço-tempo - que nos comprime e atormenta - se diferenciam das dinâmicas das populações nativas, das comunidades remanescentes ou dos “povos” organizadas em simetria com os ciclos da natureza, com a cadência ritmada

das águas, grandes e pequenas, que embalam a abundância e administram a escassez por rotas distintas daquelas que deliberadamente geram e reproduzem desigualdades.<sup>6</sup>

Na Amazônia, como diz o poeta Thiago de Mello (1983, p. 73), “O regime das águas é um elemento constante no calcula da vida dos homens... O homem fica a mercê do rio.”

Parece inequívoco que este encontro de mundos diferentes é potencialmente prenhe de riscos. Os riscos, conforme destaca Sposati (2009, p. 30), “[...] provocam padecimentos, perdas, como privações e danos como ofensas à integridade pessoal e familiar (e cultural)<sup>7</sup>, por isso conhecer onde os riscos sociais se assentam é seguramente a matéria primordial para aqueles que trabalham com proteção social”.

Riscos e vulnerabilidades também podem se manifestar, decorrentes das incertezas sobre processos e resultados da integração social por meio de um sistema de proteção social, originalmente concebido para os dramas e dilemas da vida urbana. Como se integrar, por meio da proteção, a um “Brasil de todos”, sem os riscos da eliminação das singularidades e diante da incerteza do pertencimento ao seu lugar originário? Esta insegurança não é descabida para quem, ao longo dos últimos quinhentos anos, vêm se contrapondo à gula deletéria dos invasores. Espadas, cruces, pregações religiosas, seduções políticas, econômicas, culturais etc. fazem parte do elenco de estratégias adotados pelos agentes que atuam a serviço do capital e contra o *modus vivendi* das comunidades tradicionais.

Outra preocupação (insegurança), diz respeito ao receio quanto ao trato das diferenças. Nossa tradição de planejamento tem como uma marca perversa a compulsão pelo estabelecimento de padrões-ideais. Em decorrência desse histórico, a advertência a seguir é justificável: O distinto não pode ser apreendido como exótico. A condição exótica é uma forma de não pertencimento integral “a uma comunidade de semelhantes” (CASTEL, 2005). O exótico é portador de um estranho paradoxo: por um lado, atrai pela curiosidade produzida pela excentricidade; por outro, repele pela força da

---

6 Nas sociedades tradicionais a escassez não pode ser confundida com a pobreza. A pobreza é produto de relações sociais, historicamente determinadas, cujo traço característico é a privação do acesso aos meios que habilitam ao consumo de bens e serviços. A pobreza, portanto, não decorre de um quadro de escassez, ao contrário, ocorre na abundância. Se escassez pode ser definida como não ter, a pobreza significa não poder ter.

7 Acréscimo meu.

dessemelhança. Por isso mesmo, é uma situação de risco: “Narciso acha feio o que não é espelho” (Caetano Veloso).

As experiências históricas ensinam que qualquer sistema social, econômico, político ou de outra ordem, aspira legitimar-se como modelo padrão. No caso em debate, a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com base no padrão “urbano-rural”, corre o sério risco de não contemplar a pluralidade do tecido social da Região. Essa possibilidade não reside apenas no plano teórico, ela se manifesta com grande vigor no plano histórico. Conforme Berger e Luckmann (1985, p. 128), “[...] a legitimação explica a ordem institucional, outorgando validade cognoscitiva a seus significados objetivados. A legitimação justifica a ordem institucional dando dignidade normativa a seus imperativos práticos”.

É importante ter em consideração que no processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social, a heterogeneidade nacional é uma premissa ineliminável, desta forma não pode se prender a adequação de sua arquitetura aos diferentes ambientes socioespaciais. Deve considerar como muito mais relevante o emprego dos seus elementos referenciais estruturantes às particularidades territoriais. A família e a comunidade eixos estruturadores deste paradigma de assistência social, por exemplo, nas comunidades indígenas e quilombolas, apoiam-se em conceitos e valores díspares daqueles contemplados na Política Nacional de Assistência Social. Para nossa tradição, a família estrutura-se com base em um núcleo socioafetivo no singular. Qualquer que seja o seu desenho prevalece a referência liberal, a sociedade familiar individualizada sobrepõe-se à força do coletivo. Em algumas populações tradicionais os vínculos de consanguinidade não se sobrepõem ao poder de socialização do coletivo. Ou seja, a família como expressão social espelha-se na matriz de propriedade e no modo de produção prevalente em cada sociedade.

Há uma abissal diferença de valores entre o ideal de família (não importa o traço morfológico) paradigmático à sociedade capitalista e àquele que orienta às instâncias socializadoras primárias.

Nessas sociedades tradicionais, o ideal de vida comunitária encontra correspondente no exercício da cooperação e da solidariedade como valores organizativos da vida coletiva. A organização e a reprodução social tem uma correspondência diretamente relacionada ao modo de produção. Por outro lado, esses parâmetros em nada se equivalem à paradoxal lógica competitiva, insana e desagregadora de vínculos de pertencimento socioafetivos e de territorialidade, como a predominante entre os grupos de garimpeiros embrenhados, em suas lides de “aventuras” e destruições, nas matas e barrancas de rios.

As experiências de incorporação da Amazônia ao projeto nacional recomendam atenção redobrada no tratamento das especificidades. O encontro entre mundos diferentes, pode se efetivar como um relacionamento desequilibrado entre desiguais. Em tais condições, o mundo não hegemônico tem muito a “receber” do outro, do mundo hegemônico, significando, por outro lado, a possibilidade concreta de perder muito de si, de aniquilar-se.

Tal observação é particularmente ilustrada pelo Programa Brasil Quilombola, já referenciado (2012, p.22),

*[...] A luta contemporânea dos quilombolas por direitos territoriais pode ser interpretada como o reconhecimento do fracasso da realidade jurídica estabelecida tanto pela “Lei da Terra”, que pretendeu moldar a sociedade brasileira na perspectiva da propriedade privada de terras, quanto pela forma mesma em que se dá a abolição da escravidão. A noção de terra coletiva, como são pensadas as terras de comunidades quilombolas, contraria o modelo baseado na propriedade privada como única forma de acesso e uso da terra, o qual exclui outros usos e relações com o território, como ocorre entre povos e comunidades tradicionais.*

É necessário e urgente, pesquisar mais sobre a Amazônia. As ciências sociais precisam decifrar e elucidar com maior riqueza de informações e com dados mais precisos as particularidades e demandas concernentes à área social e da assistência social, em particular.

O investimento na qualificação de pessoal (gestores e operadores em geral) é uma demanda inadiável. É necessário o diálogo do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, dos Governos Estaduais da Região e dos Colegiados de Gestores Municipais com as Instituições de Ensino Superior e com a sociedade civil da Região para a elaboração de uma agenda (pacto de corresponsabilidades), com vista à realização de pesquisas, produções acadêmicas e qualificação profissional, elegendo a Amazônia em sua pluralidade e heterogeneidade como objeto de estudo e objetivo de políticas públicas.

Por outro lado, a Política Nacional de Educação Continuada do SUAS, recém aprovada, precisa diligenciar medidas para que a sua efetivação nesta Região contemple os nobres ideais e desafios que nos impulsionam, no âmbito das competências da política de assistência social, a tornar o Brasil um país mais democrático no compartilhamento das suas riquezas; socialmente justo, regionalmente mais cooperativo e ambientalmente mais sustentável.

A propósito da sustentabilidade, tão invocada publicamente e bastante negligenciada nas agendas das políticas públicas, as sábias palavras do poeta Thiago de Mello, em seu livro *Mormaço da Floresta* (1983, p.105), inteiramente dedicado à defesa da Amazônia, tem a força de uma torrente.

“Se o subsolo se revela cada dia mais rico, sucede que o solo vem confirmando uma inquietante pobreza. E mais empobrecido se torna com a floresta derrubada. De muita ciência ainda se precisa para alcançar o conhecimento de técnicas que favoreçam o uso justo e adequado do solo. Mas não é só de ciência. É de consciência a nossa precisão maior.”

## Referências Bibliográficas

ALBUQUERQUE, Simone Aparecida. Palestra proferida no XV Encontro Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social, na cidade de São Paulo, em 23 de abril de 2013. Disponível em Power Point.

ARAGÓN, L.E. Até onde vai a Amazônia e qual é a sua população? In: ARAGÓN, L. E. (Org.). Populações da Pan-Amazônia. Belém: NAEA, 2005.

AZEVEDO, M. Povos indígenas da Amazônia brasileira: fontes de informações populacionais e alguns dados demográficos. In: ARAGÓN, L. E. (Org.). Populações da Pan-Amazônia. Belém: NAEA, 2005.

BARBIERI, A. F.; MONTE-MOR, R. L. M. Mobilidade populacional e urbanização na Amazônia: elementos teóricos para uma discussão. In: RIVERO, S.; JAIME JR., F. G. (Org.). As Amazônias do século XXI. Belém: EDUFPA, 2008.

BARBOSA, A. F. (Org.) O Brasil real: a desigualdade para além dos indicadores. São Paulo: outras expressões, 2012.

BERGER, P. I.; LUCKMANN, T. A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento. 7.ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Regularização de Áreas da União na Amazônia Legal: Contribuições ao Plano Amazônia Sustentável (PAS), julho, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Censo SUAS: CRAS, CREAS, gestão Municipal, gestão estadual, Conselho Municipal, Conselho Estadual, entidades beneficentes. Brasília, DF: MDS, SACI/SNAS, 2011.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Programa Brasil Quilombola – Diagnóstico de Ações Realizadas – Julho de 2012. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPPIR. Brasília, 2012.

CARVALHO, D. F. Industrialização tardia e grandes projetos. In: D'INCAO, M. A.; SILVEIRA, I. M. (Org.). *A Amazônia e a crise da modernização*. 2.ed. Belém: ICSA/UFPA; Museu Paraense Emílio Goeldi, 2009.

CASTEL, R.A insegurança social: o que é ser protegido?Petrópolis: Vozes, 2005.

CASTRO, E. Populações quilombolas na Amazônia: um olhar sobre o Brasil. In: ARAGÓN, L. E. (Org.). *Populações da Pan-Amazônia*. Belém: NAEA, 2005.

DE OLIVEIRA, P. T. R. Desigualdade regional e o território da saúde na Amazônia. Belém: EDUFPA, 2008.

DE PAULA. J. A. Amazônia: fronteira e acumulação de capital. In: RIVERO, S.; JAIME JR., F. G. (Org.). *As Amazônias do século XXI*. Belém: EDUFPA, 2008.

HELLER, A. A concepção de família no estado de bem-estar social. *Serviço Social e Sociedade*, v. 24, p. 5-31, ago.1987.

MELLO, Thiago. *Mormaço da Floresta*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

PICOLI, F. *O capital e a devastação da Amazônia*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

PINTO, L. F. A Amazônia entre estruturas desfavoráveis. In: D'INCAO, M. A.; SILVEIRA, I. M. (Org.). *A Amazônia e a crise da modernização*. 2.ed. Belém: ICSA/UFPA; Museu Paraense Emílio Goeldi, 2009.

RAMOS, A. R. *Sociedades indígenas*. São Paulo: Ática, 1995.

RIBEIRO, D. O povo brasileiro: a formação e o sentimento do Brasil. 2.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SIMÕES, R. F.; RODRIGUES, C. G.; AMARAL, P. V. M. Distribuição da rede de oferta de serviços de saúde na região norte: uma análise espacial multivariada. In: RIVERO, S.; JAIME JR., F. G. (Org.). *As Amazônias do século XXI*. Belém: EDUFPA, 2008.

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: \_\_\_\_\_. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: MDS/UNESCO, 2009.

20

---

*A Importância das  
Deliberações das  
Conferências Nacionais  
de Assistência Social:  
Alguns Pontos para Reflexão*

---

**Luziele Maria De Souza Tapajós**

20

Este artigo tenta elencar alguns pontos sobre um dos itens que caracterizam e que, na verdade, definem as Conferências de Assistência Social que são justamente as deliberações delas procedentes, enfocando a questão do direito da participação social no âmbito das políticas de Seguridade social. Busca vislumbrar o novo e o já reconhecido lugar destes resultados de Conferências Nacionais bem como uma análise de seus principais resultados para a Política de Assistência Social. Trata-se de uma tentativa primeira de colocar alguns argumentos para reflexão sobre o tema a partir de fontes claras, como recentes pesquisas sobre o tema, como documentos da secretaria Nacional da Assistência Social e a nova metodologia da IX Conferência Nacional de Assistência Social de 2013, apresentada pelo Conselho Nacional de Assistência Social para o processo conferencial de 2013.

A participação social na formulação e implementação de políticas públicas tornou-se uma realidade de indiscutível relevância no Brasil pós-constituente, não tão-somente pelo impacto na agenda institucional do país e nas diferentes agendas governamentais (do ponto de vista dos órgãos gestores), quanto pelas alterações no plano sociopolítico da sociedade nacional, com relação ao que concerne à cultura política de entendimento e exercício da participação social consignada como direito pela Constituição Federal.

Avritzer e Pereira (2005) apontam para o fato de que, no plano das instituições, as novas práticas participativas regem um formato 'híbrido' entre representação governamental e sociedade civil. Esta formação consagra os componentes da democracia representativa e da democracia direta, possibilitando que tais processos assegurem (e resguardem) um claro espaço de ação de cidadania. Junto a este reconhecimento é possível concluir que os benefícios desta conquista de espaços de participação vem seguida de importantes dificuldades de concretização de tais estratégias, em última instância, de avaliação e indicação pela sociedade do estado da arte e dos rumos de políticas públicas.

No início desta reflexão é importante reconhecer algumas questões que ajudam o alcance do objetivo deste artigo, que, de saída, não tem qualquer pretensão de esgotar o tema.

Um primeiro ponto é o reconhecimento que o assunto em tela ganha muita força a partir da metade dos anos 90 e que as recentes pesquisas já apontam para as importantes nuances de tais formas de interlocução e contato entre Estado e sociedade civil, hoje erigidas em um significativo patamar que envolvem a participação social em fóruns, coletividades, estruturas deliberativas, como conselhos e conferências nacionais, e formas mais diferenciadas de interação, como ouvidorias, serviços de atendimento ao cidadão, sobretudo após a promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Vale ressaltar que este amplo espectro não está apenas delineado em uma perspectiva de devir, mas em plena atividade e demonstrando os resultados dessa importante interação.

Não sem razão que é criada, na estrutura da Secretaria Geral da Presidência da República, a Secretaria Nacional de Articulação Social, que tem dentre várias atribuições,

*“coordenar e articular as relações políticas do governo com os diferentes segmentos da sociedade civil; propor e apoiar novos instrumentos de participação social; definir e desenvolver metodologia para coleta de dados com a finalidade de subsidiar o acompanhamento das ações do governo em seu relacionamento com a sociedade civil; cooperar com os movimentos sociais na articulação das agendas e ações que fomentem o diálogo, a participação social e a educação popular; articular, fomentar e apoiar processos educativo-formativos, em conjunto com os movimentos sociais, no âmbito das políticas públicas do Governo Federal” (Disponível em [http://www.secretariageral.gov.br/art\\_social](http://www.secretariageral.gov.br/art_social), 2013).*

Neste contexto institucional, é aonde foi constituído o Departamento de Participação Social, a quem compete:

*“(...) propor a criação e a articulação de formas de consulta e participação social na gestão pública; desenvolver estudos e pesquisas sobre participação social e diálogos sociais; articular e propor a sistematização da participação social no âmbito governamental; fomentar a intersetorialidade e a integração entre os conselhos nacionais, ouvidorias e conferências e acompanhar a realização das conferências.” (Disponível em [http://www.secretariageral.gov.br/art\\_social](http://www.secretariageral.gov.br/art_social), 2013)*

Estas novas estruturas revelam uma nova configuração (e compreensão) da questão da participação social na estrutura governamental federal, que trata de coordenação, articulação e apoio de inúmeras iniciativas em torno da participação social em uma perspectiva de cooperação e fomento a tais práticas. Além de estudos, pesquisas<sup>1</sup>, articulação como Fóruns interconselhos, diálogos governo-sociedade civil<sup>2</sup> e outras iniciativas.

Uma das iniciativas que vale muito o destaque e o acompanhamento é o recentíssimo empenho por firmar a participação social “*como método de governo e política de Estado, o governo federal apresenta o Compromisso Nacional pela Participação Social, instrumento para reconhecer participação social como estratégia de democratização das decisões sobre as políticas públicas*” (SNAS, 2013). Trata-se do Compromisso Nacional pela Participação Social, cuja justificativa se dá pelo fato que, destarte as diligências efetuadas visando a criação de mecanismos de participação social, grande parte da população ainda não possui acesso ou mesmo conhecimento de tais instâncias:

*O Compromisso é resultado da ação conjunta da Secretaria-Geral da Presidência da República e de secretários estaduais de Participação Social que consolidou e aprovou a proposta, submetida a processo de consulta pública em 2013. A instituição do Compromisso Nacional pela Participação Social contribui para o aumento da transparência administrativa e a qualificação das instâncias e mecanismos que permitirão ao cidadão participar dos espaços democráticos da sua cidade, estado e do país (Disponível em [http://www.secretariageral.gov.br/art\\_social](http://www.secretariageral.gov.br/art_social), 2013).*

O Conselho Nacional de Assistência Social participou de consulta pública e os conselheiros tiveram a oportunidade de debater o assunto com a Secretaria Nacional de

---

1 O Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas IPEA, em articulação com Secretaria Nacional de Articulação Social da SGPR possui um site (<http://www.ipea.gov.br/participacao/>) com vasta produção e informações com o sugestivo nome de ‘Participação em Foco’ com vasto material e coletânea de pesquisas em torno do tema.

2 Recomenda-se fortemente a visita a dois sites que se especializam em apresentar produções e notícias sobre a temática: o site específico da Secretaria Nacional de Articulação Nacional ([http://www.secretariageral.gov.br/art\\_social](http://www.secretariageral.gov.br/art_social)); sobre conselhos e conferências, com guia sobre os conselhos ([http://www.secretariageral.gov.br/art\\_social/conselhos-e-conferencias](http://www.secretariageral.gov.br/art_social/conselhos-e-conferencias)), com publicações ([http://www.secretariageral.gov.br/art\\_social/publicacoes](http://www.secretariageral.gov.br/art_social/publicacoes)) e demais áreas.

Articulação Social. Estados, Distrito Federal e municípios podem aderir aos Compromisso Nacional de Participação Social.<sup>3</sup>

Um segundo ponto é distinguir a pesquisa do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA denominada ‘A Efetividade das Instituições Participativas no Brasil’, desenvolvida pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) em parceria com universidades, organizações sociais e órgãos federais como a Secretaria Nacional de Articulação Social da SGPR. O projeto iniciou em 2010, “*com o intuito de estudar a efetividade da democracia participativa no Brasil e sua relação com um modelo de desenvolvimento democrático*” (IPEA, 2013). Entre os objetivos, está o de identificar os fatores que contribuem para aperfeiçoar os instrumentos de participação, com enfoque na atividade institucionalizada. Estudos sobre conselhos, conselheiros, audiências públicas, conferências nacionais e ouvidorias, provenientes de pesquisas com todos os públicos que perfazem este universo, acabam por revelar uma grande diversidade de compreensões e uma interessante gama de interpretações sobre formas e modalidades de exercer a cidadania por meio da participação social.

Para que se possa entrar no tema do artigo em tela, qual seja a importância das deliberações das Conferências Nacionais, é importante saber que a noção, natureza ou mesmo o formato das conferências nacionais não são iguais, com particularidades e parâmetros conforme cada política com a qual se relaciona.

AVRITZER afirma que durante a gestão do Presidente Luís Inácio Lula da Silva ocorreu uma expansão das conferências nacionais. Das 115 conferências nacionais já realizadas no país, 74 aconteceram durante o governo Lula, o que, segundo o autor, demonstra a sua centralidade nas políticas participativas deste período. O autor não duvida em afirmar que esta marca indica uma nova “influência das conferências sobre as políticas públicas do governo federal.”<sup>4</sup> De fato, ele é incisivo ao afirmar que “*sob o ponto de vista do governo, a questão ressaltada é o aumento quantitativo das conferências nacionais mostrando que, de fato, existe hoje uma política participativa no nível federal de governo centrada nas conferências nacionais*” (AVRITZER, 2012).

---

3 [http://www.secretariageral.gov.br/art\\_social/compromisso-participacao-social/passo-a-passo](http://www.secretariageral.gov.br/art_social/compromisso-participacao-social/passo-a-passo)

4 Nos últimos 20 anos, foram realizadas 80 conferências em diversas áreas temáticas: 21 na área da saúde, 20 no tema das minorias, 6 de meio ambiente, 22 sobre Estado, economia e desenvolvimento, 17 sobre educação, cultura, assistência social e esportes e 11 sobre direitos humanos (DULCI, 2011 apud AVRITZER, 2012).

A maioria das conferências se pautam pelo debate, avaliação e processo de tomada de decisões, que são os processos de deliberação, poucas trabalham com a natureza apenas consultiva. O autor ressalta que é importante perceber que a natureza deliberativa das conferências nacionais não pode se limitar a deliberação definida para o governo e que as conferências têm um valor diferenciado quando tem etapas locais. Daí depreende-se que as deliberações devem ser analisadas como decisões provenientes da participação social para a devida intervenção na agenda governamental dos entes da federação e, sobretudo, da ação da sociedade designada pelo controle social, animando a participação social como direito que é.

No estudo de AVRITZER, há um interesse e um argumento muito importante do ponto de vista do processo deliberativo que é a forma sobre a qual se desenvolve o debate político durante as conferências, para culminar no processo de tomada de decisão. Neste sentido, o confronto de idéias, segundo o estudo, é parte constitutiva das conferências nacionais. E cita, como exemplo empírico resultante de debates relevantes, a criação do Sistema Único de Assistência Social, o SUAS, na IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003.

E é aqui que, após as breves considerações acima, é possível entrar no cerne do tema que importa a este artigo: a importância da deliberação nas Conferências Nacionais de Assistência Social. E este tema é absolutamente congruente com a metodologia acionada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, quando da realização do processo conferencial da Assistência Social em 2013.

Antes porém, é importante ressaltar que na área da Assistência Social já foram realizadas 8 Conferências Nacionais, todas em Brasília/DF, com as seguintes características e temas, totalizando 825 deliberações:

## **I CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

**Tema:** Sistema Descentralizado e Participativo: financiamento e relação público-privado na prestação de serviços da Assistência Social.

**Período e Local:** 20 a 23 de novembro de 1995, Brasília DF

**Obs.:** *Presença de 689 delegados, 193 observadores credenciados, 76 convidados e 111 ouvintes, perfazendo um total de 1.069 participantes .*

**233 Deliberações**

## **II CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

**Tema:** O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social - Construindo a inclusão - Universalizando Direitos”

**Período e Local:** 09 a 12 de dezembro de 1997, no auditório Petrônio Portela do Senado Federal. Brasília DF.

**Obs.:** *Ao todo estiveram presentes 752 delegados e 250 convidados.*

**177 Deliberações**

## **III CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

**Tema:** Política de Assistência Social: Uma trajetória de Avanços e Desafios.

**Período:** 04 a 07 de dezembro de 2001. Brasília-DF.

**24 Deliberações**

## **IV CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

**Tema:** Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos.

**Período:** 7 a 10 de dezembro de 2003. Brasília DF.

**37 Deliberações**

*Publicada no Diário Oficial da União em 02/03/2004*

*Resolução CNAS nº 30/2004*

## V CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

**Tema:** SUAS – PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social.

**Período e Local:** 5 a 8 de dezembro de 2005, Brasília DF

**Obs.:** contou com a participação de cerca de 2000 pessoas na condição de delegados, observadores, convidados, expositores, painelistas, debatedores, facilitadores, intérpretes de LIBRAS, equipe de relatoria, relatores de grupos e de oficinas, agentes culturais, acompanhantes e integrantes de equipe de apoio.

### 63 Deliberações

*Publicada no Diário Oficial da União em 23/02/2006*

*Resolução CNAS n° 40/2006*

## VI CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

**Tema:** Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

**Período:** 14 a 17 de dezembro de 2007. Brasília DF.

### 169 Deliberações

*Publicada no Diário Oficial da União em 11/03/2008*

*Resolução CNAS n° 42/2008*

## VII CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

**Tema:** Participação e Controle Social no SUAS.

**Período e Local:** 30 de novembro a 3 de dezembro de 2009. Brasília DF.

### 57 Deliberações

*Publicada no Diário Oficial da União em 10/12/2009*

*Resolução CNAS n° 109/2009*

## **VIII CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

**Tema:** Consolidar o SUAS e Valorizar seus Trabalhadores.

**Período e Local:** 07 a 10 de dezembro de 2011. Brasília DF.

### **65 Deliberações**

*Publicada no Diário Oficial da União em 10/01/2012*

*Resolução CNAS nº 1/2012*

## **TOTAL DE 825 DELIBERAÇÕES**

A partir da IV Conferência Nacional as Deliberações foram no Diário Oficial da União. Como se pode depreender, 825 deliberações foram realizadas desde a Conferência Nacional de 1995 e 354 deliberações entre as Conferências Nacionais de 2005 até 2011, computando 43% do total.

Qual foi o efeito de tais deliberações? O que ocorreu após esse acúmulo de debate político e tomada de decisão com a garantia da participação popular?

Sem dúvida, as deliberações das Conferências Nacionais precisam ser compreendidas como o diapasão da agenda política, que se dá em um campo de projetos vários, consensos e dissensos, da agenda governamental da política pública em curso, e que este não é um campo desprovido de tensões.

No caso da Política da Assistência Social, verifica-se que, sobretudo após 2003 na V Conferência Nacional, onde deliberou-se pela instalação do Sistema Único de Assistência Social, o SUAS, o conjunto de deliberações das Conferências Nacionais começam a definir e incidir proativamente no planejamento e na agenda técnica e política da área.

Após a aprovação do novo texto da Política Nacional da Assistência Social em 2004 – PNAS/2004, novas exigências para organização e prestação dos serviços socioassistenciais são colocadas, gerando demandas mais complexas para gestores, trabalhadores e conselheiros da assistência social, o que passou a requerer maior capacidade técnica, política e ética, junto ao desafio de garantir o acesso do usuário aos seus direitos.

A implementação do SUAS, portanto, começa a impor grandes e relevantes desafios, entre os quais o controle social pela sociedade civil e política, com vistas a exercer influências sobre as ações governamentais, é um deles. fala-se também das deliberações das Conferências de Assistência Social, não só a Nacional, mas as municipais, do Distrito Federal e estaduais.

Como evidenciar a importância deste processo decisório contando com a participação social? No processo de construção da arquitetura do SUAS, tal se pode ver ao acompanhar a linha de tempo do desenvolvimento do SUAS, não obstante o muito ainda a ser consolidado neste Sistema de política pública nascente.

Muitas evidências podem ajudar a entender a importância deste processo deliberativo. É possível destacar alguns.

A aprovação da NOB/SUAS em 2005, normatização esta que teve uma grande importância para a implementação do SUAS naquele momento, por exemplo. Ressalta-se ainda a formulação e aprovação, na IV Conferência Nacional de Assistência Social de 2005, do Plano Decenal, que reúne as metas estratégicas do SUAS, aglomeradas em torno do: (a) modelo socioassistencial; (b) Rede socioassistencial e intersetorialidade; (c) investimento em assistência social; (d) gestão do trabalho; (e) democratização do controle social.

E ainda, neste sentido, o desenvolvimento sistema de informação do SUAS – denominado então REDE SUAS, atendendo a deliberações de todas as conferências até então sobre a necessidade de desenvolver uma rede de informações para o SUAS.

Neste processo histórico, a política de recursos humanos, por sua vez, é assumida como eixo estruturante do SUAS, juntamente com o fortalecimento da gestão descentralizada, do financiamento e do controle social. É importante lembrar que a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH/SUAS), aprovada em 2006, surge num contexto de reestruturação e requalificação do setor público no Brasil, que pretende organizar a estrutura republicana das políticas sociais no campo da erradicação da pobreza e da garantia dos direitos em nosso país.

Outras evidências são claras com relação à importância das deliberações das Conferências Nacionais.

Em 2007, duas ações respondem diretamente a grandes tensionamentos de Conferências Nacionais, que tratam do novo regramento do Benefício de Prestação Continuada – BPC, o Decreto nº 6.214/2007 e o Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007, que dispõe sobre os benefícios eventuais. Do mesmo modo, é publicado o Decreto nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007, que dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social de que trata o art. 3º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Ainda neste ano é realizada a Pesquisa Contagem Nacional de População em Situação de Rua, a primeira inédita em nível nacional e também resultante de deliberações de Conferências Nacionais.

Nesta época, as Conferências sempre foram unânimes em indicar a necessidade de capacitação para a atuação profissional do SUAS, comprovando cabalmente o amadurecimento do Sistema e é criada, neste ano, a Rede Nacional de Capacitação Descentralizada com o Programa de Capacitação Gestão Social com Qualidade com o objetivo de formação aos agentes públicos e sociais com cursos de forma presencial e a distância.

Uma das mais comuns deliberações de Conferências Nacionais tem a ver com a necessidade premente de monitoramento e avaliação do Sistema no que se refere à sua gestão, ao financiamento, às condições dos equipamentos do Sistema, os CRAS e CREAS e aos resultados do trabalho desenvolvidos. Dá-se início ao processo de Monitoramento dos CRAS - Censo CRAS 2007, o que apenas vem sendo incrementado desde então.

Outra deliberação muito constante trata da expansão de serviços e dos valores praticados, com novas metodologias de trabalho e com incremento das ações no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF nos CRAS, o que começa a ser possível pelo aprimoramento do Monitoramento do SUAS, por meio de Censos CRAS e também do Censo CREAS realizados a cada ano. É justamente aí que também é criado o primeiro indicador para acompanhamento dos CRAS, o IDCRAS.

O significado destas ações é justamente porque as deliberações relativas à produção de informações sobre a realidade dos usuários começam a ter efeito prático na área da gestão, envolvendo os três entes federados. Exemplo disto é o Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em serviços de acolhimento institucional e familiar, efetuado em parceria com a Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ. Neste sentido, também é necessário destacar o seriado de pesquisas realizadas com o IBGE no âmbito da Pesquisa de Informações Municipais e sobre entidades de assistência social.

Em 2009, uma deliberação necessariamente muito cara para a área da Assistência Social, tendo em vista ter sido um debate muito intenso no campo da área da Assistência Social e da Educação é justamente a finalização do processo de transição dos serviços de educação infantil para a área da educação, em consonância com a PNAS/2004 e com a Lei de Diretrizes de Base da Educação.

Além disso, outra deliberação de Conferência Nacional que consagra o reconhecimento do direito socioassistencial a todos os usuários é Decreto nº 7053 de 23 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. Essa ação, efetivamente reforça, e muito, a luta dos usuários pelo direito socioassistencial.

A Implantação do Cadastro Nacional do SUAS, contemplando a rede pública e privada de unidades e entidades prestadoras de serviço, trabalhadores e órgãos públicos do SUAS – CadSUAS é outra conquista de conferências nacionais sob forma de deliberações.

Também na área da capacitação é lançado a coletânea CapacitaSUAS, dirigida a gestores e técnicos da área e o curso de capacitação para todos os Conselhos Estaduais de Assistência Social do país e seus secretários-executivos como um pressagiando o futuro Programa CapacitaSUAS que viria a executar os preceitos da também futura Política Nacional de Educação Permanente do SUAS. No que diz respeito à esta área é neste ano que é aprovada a Lei nº 12.083/2009, que dispõe sobre a reestruturação do MDS, fortalecendo a Instituição e logo em seguida aprovada a Lei nº 12.094/2009, que cria a carreira de Analista de Políticas Sociais no âmbito do Poder Executivo, possibilitando concursos públicos para a área.

Neste sentido, é em 2011 que é aprovada a Resolução CNAS nº 17, que ratifica a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e que reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Essa é uma das mais emblemáticas conquistas dos delegados de conferências nacionais por via das deliberações.

Na linha destas decisões das conferências nacionais sobre a questão de Recursos Humanos e a questão do trabalho no SUAS, é em 2012 que é aprovada a Resolução CNAS nº 08/2012, que institui o Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CapacitaSUAS e aprova os procedimentos e critérios para adesão dos Estados e do Distrito Federal ao cofinanciamento federal do Programa Nacional de Capacitação do SUAS - CapacitaSUAS. Logo depois em 2013, após a Conferência de 2011 é aprovada a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS.

Entretanto, ainda em 2009, é necessário destacar, na linha de indicar a importância das deliberações das Conferências Nacionais é a aprovação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, publicada no Diário Oficial da União, matéria de decisão da VI Conferência Nacional: tipificar e consolidar a classificação nacional dos serviços socioassistenciais.

Na linha de integração, outra deliberação de grande importância para a gestão e para o atendimento dos usuários, é aprovado o protocolo de Gestão Integrada entre serviços e benefícios com o objetivo de consolidar a integração do Programa Bolsa Família (PBF) com o PAIF.

Na linha das expansões financeiras e metodológicas dos serviços, deliberações sempre presentes e que são permanentes, por assim dizer, são aprovadas várias Resoluções no CNAS provenientes da Comissão Intergestores Tripartite com relação à este assunto como por exemplo o reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV, no âmbito do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, como

também várias pactuações de critérios de partilha do cofinanciamento federal, metas de atendimento do público prioritário.

Fechando este rápido quadro de deliberações que se transmutaram em fatos, por serem conquistas, destaca-se a Lei 12.435/2011 que incorpora e atende um seriado de deliberações muito importantes para o SUAS, como os gastos com pessoal, que passam a ser autorizados pelo art. 6º. E da LOAS.

E, neste sentido, o novo texto da Norma Operacional Básica do SUAS - NOBSUAS 2012, após anos de debate entre gestores, consulta pública e debate e deliberação no CNAS, altera e renova alguns regramentos visando o aprimoramento do SUAS. Depois de quase três anos de debate, a nova Norma Operacional Básica, aprovada pela Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012, visando adequação da norma à nova legislação da Assistência Social, em função da Lei 12.435/2011 (Lei do SUAS);

Assim sendo, ainda que o objetivo não seja esgotar o tema e apenas apresentar alguns pontos para reflexão, os rápidos exemplo empíricos acima, permitem assinalar a importância das deliberações das Conferências de Assistência Social. São centrais para o exercício do controle social da política de assistência social, mas não só. Também o são para a sustentação do Sistema, por sua magnitude - como campo de debates e por trazer uma oportunidade efetiva de exercício do valor democrático e republicano da participação popular e o controle social.

Não é exagero dizer que se abre um ciclo no que se refere à metodologia da IX Conferência Nacional tendo em vista a relevância dos debates convertidos em deliberações e depois em ações concretas. A Comissão Organizadora eleita entre conselheiros do CNAS, com suporte de uma relatoria colegiada e um comitê acadêmico, apontou para um processo de conferência no qual os entes pudessem ter a possibilidade de avaliar o SUAS, de forma local em um primeiro momento, por via do monitoramento das deliberações das conferências anteriores, municipais (no caso dos municípios), estaduais (no caso dos estados) realizadas entre os anos de 2005 a 2011. Isto porque o tema da IX Conferência, em sendo “A Gestão e o Financiamento na efetivação do SUAS”,

colocou como fundamental que o processo nacional de discussão e avaliação coletiva deveria ser precedido pela compreensão das realidades locais com toda a força de sua singularidade em relação à essas temáticas.

O conteúdo das discussões e das proposições dos municípios, seus territórios e estados, enriquecem a avaliação do SUAS em âmbito nacional, em uma perspectiva de construção coletiva com um acúmulo registrado de avanços que podem ser potencializados, dificuldades que precisam ser superadas e desafios para a efetivação do SUAS.

A tarefa que está colocada agora pela história e pelo tempo desta política pública, aos 20 anos de LOAS, é compreender o que é conferir e de que forma deliberar na sua inteireza e magnitude tendo como baliza o exato significado de uma deliberação, visto que deliberar não se trata de debater e resolver (e não pode se tratar) de situações individualizadas ou de interesse de grupos, mas sim tomada de decisões que precisa alcançar todo o sistema de proteção social brasileiro e os usuários.

Efetivamente, o trabalho da IX Conferência Nacional que debaterá o monitoramento e avaliação das 354 deliberações nacionais mostrará a grandeza e o potencial da participação como direito.

## Referências bibliográficas

AVRITZER, Leonardo. Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação Social no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. (Texto para discussão n. 1739)

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. Teoria e Sociedade, Belo Horizonte, número especial, p. 14–38, maio 2005.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011- Lei de Acesso à Informação (LAI)

BRASIL. SECRETARIA NACIONAL DE ARTICULAÇÃO NACIONAL. Compromisso Nacional pela Participação Social <Disponível em [http://www.secretariageral.gov.br/art\\_social/compromisso-participacao-social](http://www.secretariageral.gov.br/art_social/compromisso-participacao-social)> Acessado em 27/11/2013.

BRASIL. INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. IPEA. Estudos sobre participação social (Disponível em <http://www.ipea.gov.br/participacao/outras-pesquisas-2/345-participacao-social>> Acessado em 27/11/2013.

### Documentos eletrônicos:

<http://www.ipea.gov.br/participacao/>

[http://www.secretariageral.gov.br/art\\_social](http://www.secretariageral.gov.br/art_social)

[http://www.secretariageral.gov.br/art\\_social/conselhos-e-conferencias](http://www.secretariageral.gov.br/art_social/conselhos-e-conferencias)

[http://www.secretariageral.gov.br/art\\_social/publicacoes](http://www.secretariageral.gov.br/art_social/publicacoes)

[http://www.secretariageral.gov.br/art\\_social/compromisso-participacao-social/passo-a-passo](http://www.secretariageral.gov.br/art_social/compromisso-participacao-social/passo-a-passo)

---

## **SOBRE OS AUTORES(AS)**

**ALDAÍZA SPOSATI** é professora titular da Pontífice Universidade Católica de São Paulo. Coordenadora do NEPSAS - Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social e do CEDEST - Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais. Graduada em Serviço Social, Mestra e Doutora em Serviço Social pela Pontífice Universidade Católica de São Paulo. Foi secretária das Administrações Regionais e da Assistência Social da cidade de São Paulo. Vice-Reitora Comunitária da PUC-SP. Vereadora da cidade por três mandatos consecutivos (1993-2004).

**DENISE RATMANN ARRUDA COLIN** é Secretária Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Graduada em Serviço Social pela Pontífice Universidade Católica do Paraná (PUC-PR), Mestra e Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Assistente Social do Ministério Público do Estado do Paraná, com atuação também na docência. Foi Gestora estadual de Assistência Social do Estado do Paraná.

**EDVAL BERNARDINO CAMPOS** é professor da Faculdade de Serviço Social e do Curso de Mestrado em Serviço Social, do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas – ICSA da Universidade Federal do Pará. Graduado em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba, Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pela Universidade Federal do Pará e Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

**GISELE DE CÁSSIA TAVARES** é Diretora de Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social na Secretaria Municipal de Assistência Social de Londrina, Paraná. Graduada em Serviço Social, Mestra em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Ocupou o cargo de Assessora de Financiamento e Orçamento e de Diretora Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social na Secretaria Nacional de Assistência Social/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Foi Coordenadora de Apoio à Gestão Municipal no Núcleo de Coordenação Estadual de Assistência Social da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social.



---

**MARIA JOSÉ DE FREITAS** é Diretora do Departamento de Benefícios Assistenciais – DBA/SNAS/MDS. Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal de Juiz de Fora - MG, Pós Graduada “Lato Sensu” em Teoria e Método em Ciências Sociais - Departamento de Sociologia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Foi Chefe do Núcleo de Supervisão Técnica de Serviço Social no Estado de Minas Gerais, Coordenadora Nacional das Ações do Serviço Social no INSS, Coordenadora Estadual da Revisão do Benefício de Prestação Continuada – BPC/LOAS, pelo INSS em Minas Gerais.

**MARIA LUIZA AMARAL RIZZOTTI** é Professora na PUC/SP e no Programa de Pós Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina – UEL. Coordena grupo de pesquisa do PROCAD/ UEL/PUC-SP, sob o tema “Gestão de Política Social e a Lógica Territorial”. É pesquisadora do Núcleo de Estudo e Pesquisa em Gestão de Política Social. Graduada em Serviço Social, Mestra em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Doutora e pós doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Foi Secretária Municipal de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Londrina. Exerceu o cargo de Secretária Nacional de Assistência Social no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Coordenadora adjunta da área de Serviço Social na CAPES.

**MARIA VALDÊNIA SANTOS DE SOUZA** é Coordenadora de Regulação e Ações Intersetoriais da Coordenação Geral de Regulação e Ações Intersetoriais do Departamento de Benefícios Assistenciais – DBA/SNAS/MDS. Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará. Foi Consultora do PNUD, ONU e UNESCO, Assessora de Projetos e participação na Coordenação Executiva do Centro de Estudos do Trabalho e Assessoria ao Trabalhador – CETRA.

---

**MÁRCIA HELENA CARVALHO LOPES** é consultora e professora nas áreas de Políticas Sociais e Gestão Pública. Graduada em Serviço Social, especialista na área da Criança e Adolescente, Mestra em Políticas Sociais pela Pontífice Universidade Católica de São Paulo. Foi Secretária Municipal de Assistência Social de Londrina no Paraná. Conselheira Municipal, Estadual e Nacional de Assistência Social. Foi Vereadora e Militante de Movimentos e Pastorais Sociais. Secretária Nacional de Assistência Social, Secretária Executiva (vice-ministra) e Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Professora de Serviço Social por 30 anos da UEL.

**MARCIA MARIA BIONDI PINHEIRO** é Consultora da ENAP/UNESCO/PNUD. Graduada em Serviço Social, Mestra e Doutora em Serviço Social pela PUC-SP. Foi Secretária Adjunta e Secretária Municipal Belo Horizonte, Assessora Parlamentar na Câmara Municipal Belo Horizonte, Assessora na SNAS, Conselheira e Presidenta do Conselho Nacional de Assistência Social em 2004/2006 e 2009/2010, Subsecretária de Assistência Social e Descentralização da Gestão-Governo do Rio de Janeiro.

**RAQUEL DE FÁTIMA ANTUNES MARTINS** é Coordenadora Geral da Coordenação Geral de Regulação e Ações Intersetoriais do Departamento de Benefícios Assistenciais – DBA/SNAS/MDS. Graduada em Direito pela – Fundação Universidade Federal do Rio Grande – FURG/RS, Mestra em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Foi professora de Direito Constitucional na Universidade de Guarulhos e Fundação Getúlio Vargas - SP.

**RENATO FRANCISCO DOS SANTOS PAULA** é Coordenador e Professor do Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Goiás (UFG). Coordenador do Observatório de Políticas Públicas de Goiás e do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Estado, Desenvolvimento e Desigualdade (GEPEDD) da UFG. Graduado em Serviço Social, Doutor em Serviço Social pela PUC-SP. Foi Conselheiro e Vice-Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), entre 2008 e 2012. Coordenador-Geral e Assessor da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).









