



# **Volume 1**

# **SUAS: CONFIGURANDO OS EIXOS DE MUDANÇA**

**Brasília, 2008**



**Volume 1**  
**SUAS: CONFIGURANDO  
OS EIXOS DE MUDANÇA**

Brasília, 2008

**Luiz Inácio Lula da Silva**  
Presidente da República Federativa do Brasil

**José Alencar Gomes da Silva**  
Vice-Presidente da República

**Patrus Ananias de Sousa**  
Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

**Arlete Avelar Sampaio**  
Secretária Executiva



**SUAS: CONFIGURANDO  
OS EIXOS DE MUDANÇA**

**Volume 1**

**Brasília, 2008**

Expediente: **Esta é uma publicação técnica da Secretaria Nacional de Assistência Social. Secretária Nacional de Assistência Social:** Ana Lígia Gomes; **Diretora do Departamento de Gestão do SUAS:** Simone Aparecida Albuquerque; **Diretora do Departamento de Proteção Social Básica:** Aidê Cançado Almeida; **Diretora do Departamento de Proteção Social Especial:** Valéria Maria de Massarani Gonelli; **Diretora do Departamento de Benefícios Assistenciais:** Maria José de Freitas; **Diretor Executivo do Fundo Nacional de Assistência Social:** Fernando Antônio Brandão.

© Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Esta é uma publicação da Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS  
O presente caderno foi produzido como objeto do contrato nº AS-1022/2006, Projeto 914 BRA3026 – MESA, Controle UNESCO: 2793, celebrado com o Instituto de Estudos Especiais (IEE) da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

#### **Ficha Técnica**

**Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP**

**Reitora:** Maura Pardini Bicudo Veras

**Diretora IEE-PUCSP:** Mariangela Belfiore Wanderley

**Equipe de pesquisa e elaboração:** Raquel Raichelis (coord.), Maria Luiza Mestriner, Rosângela Dias Oliveira da Paz e Vânia Nery.

**Tiragem:** 40.000 exemplares

**Edição e Impressão:** Prol Editora e Gráfica Ltda

**Projeto gráfico, capa e diagramação:** Daniel Tavares

**Coordenação da publicação:** Renato Francisco dos Santos Paula

Agosto/2008

#### **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**

Secretaria Nacional de Assistência Social

Esplanada dos Ministérios, Bloco C, 6º andar, sala 646

CEP: 70.054-900 – Brasília – DF Telefones (61) 3453-1370 / 1371

<http://www.mds.gov.br>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Biblioteca. Seção de Processos Técnicos – TEM

ISBN: 978-85-60700-06-6

Brasil. CapacitaSuas Volume 1 (2008)

SUAS: Configurando os Eixos de Mudança / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. – Brasília: MDS, 2008, 136 p.

## Apresentação

Desde que foi criado, em janeiro de 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS tem promovido, de forma solidária com as demais esferas de governo, a consolidação de uma ampla rede de proteção e promoção social, integrando suas áreas de Assistência Social, de Renda de Cidadania e de Segurança Alimentar e Nutricional e buscando a articulação com outras políticas setoriais, visando à plena inclusão social da população, principalmente de seus segmentos em situação de maior vulnerabilidade. Nosso compromisso é consolidar as políticas de proteção e promoção social no âmbito das políticas públicas garantidoras de direitos, regulamentadas com padrões de qualidade, critérios republicanos de alocação de recursos, transparência e controle social. Mais do que superar a fome e a miséria – um patamar mínimo obrigatório de dignidade humana – é necessário garantir a todos e a todas as oportunidades para desenvolverem plenamente suas capacidades e, assim, viverem de forma digna e autônoma.

No campo da Assistência Social, rompemos com um modelo socioassistencial que, ao contrário de legitimar direitos, reforçava a subalternidade e a dependência dos usuários de serviços sociais em relação às ações estatais e de filantropia privada. A estruturação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS é um importante passo nessa direção. Contudo, para consolidar-se como tal, ainda é necessário que avancemos no amplo pacto estabelecido entre gestores, técnicos, trabalhadores, conselheiros e usuários pela implementação do SUAS em todo o território nacional, assimilando seus novos conceitos e mecanismos de gestão.

Para isso, o MDS, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social e em parceria com suas demais secretarias, vem implementando inúmeras ações de capacitação pautadas, sobretudo, pela incorporação dos novos conhecimentos gerados com a revisão do *status* de nossas políticas.

Os três volumes iniciais da coleção *CapacitaSuas* expressam nosso esforço em compartilhar com os agentes públicos e sociais envolvidos com essa política, e também com o conjunto da sociedade brasileira, novas referências conceituais e técnicas que garantam a sustentabilidade do SUAS e a materialização da assistência social como política pública no

campo dos direitos sociais. Alimentam, também, as diretrizes relativas aos princípios da *gestão do trabalho* e da *educação permanente* descritas na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por meio da Resolução CNAS nº 269/2006.

Reafirmamos, assim, nosso compromisso de desenvolver políticas sociais que articulem formação e processo de trabalho com vistas à melhoria da qualidade da prestação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais entendidos como elementos fundamentais na construção de uma sociedade mais justa, fraterna e igualitária.

**Patrus Ananias**

Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

## SUAS e a capacitação: qualificando o diálogo

Em todas as Conferências de Assistência Social e também em outros espaços, a temática dos *recursos humanos* tem sido apontada como condição prioritária para o desenvolvimento da política pública, uma vez que o cenário social revela constantes transformações no mundo do trabalho com implicações diretas na vida de toda sociedade, sobretudo aos segmentos em *situações de risco* e *vulnerabilidades sociais e pessoais*.

A criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em janeiro de 2004, insere-se em um contexto de requalificação do setor público no Brasil, investindo na máquina administrativa estatal, nos servidores públicos e no espaço próprio para a gestão de políticas sociais relevantes como Assistência Social, Transferência de Renda e Segurança Alimentar e Nutricional.

No campo da assistência social, estamos concebendo a reconfiguração da gestão do trabalho e a formação dos trabalhadores como área estratégica e prioritária, tendo como iniciativa de maior vulto a publicação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em dezembro de 2006.

Para subsidiar o debate em torno das questões afetas ao novo modelo socioassistencial proposto pelo SUAS, o MDS tem investido em diversas ações de capacitação sustentadas pela produção de material técnico-institucional como forma de qualificar o Sistema Único valorizando a formação de seus recursos humanos.

Além da produção própria, coordenada no âmbito da gestão do SUAS pela área de gestão do trabalho e educação permanente, há que se destacar as profícuas parcerias realizadas com centros produtores e difusores de conhecimento como institutos de pesquisa e universidades.

A produção, em três volumes, que ora apresentamos, inaugura a série *CapacitaSuas*, que tem como objetivo central subsidiar os processos de implementação da política, formação e capacitação dos quadros que compreendem a gestão da área de Assistência Social, bem como fornecer elementos para aprofundar o debate sobre a experiência dos sistemas em implementação nas diferentes esferas de governo.

O Volume 1 apresenta inicialmente o papel estratégico do Estado no SUAS por meio da discussão da revalorização da gestão estatal da assistência social em contraposição aos programas e ações assistenciais pautadas em relações clientelistas e paternalistas, apontando-se a gestão do trabalho e a construção da identidade dos trabalhadores enquanto elementos de superação para tal

realidade. Para tanto, as matrizes conceituais que compreendem a PNAS e o SUAS também precisam ser discutidas, uma vez que introduzem mudanças significativas quanto ao referencial conceitual, repercutindo na estrutura organizativa e na lógica de gerenciamento e controle das ações na Assistência Social.

O Volume 2 evidencia a gestão do SUAS nos municípios e estados, e a articulação entre os entes federativos pautados pelas novas matrizes conceituais e organizativas, trazendo ao debate a descentralização, os níveis de gestão e as responsabilidades dos entes federativos, a articulação interinstitucional e da rede socioassistencial, além do planejamento, monitoramento e avaliação. Essas questões implicam desafios para os entes federativos: a construção de uma nova cultura institucional e a pactuação de responsabilidades a serem construídas coletivamente.

O Volume 3 aborda um dos principais instrumentos de gestão da política que são os Planos de Assistência Social, ratificando sua importância estratégica e chamando a atenção para a necessidade urgente da aquisição de novos patamares técnicos que configurem a elaboração de planos com qualidade compatíveis com as necessidades do público atendido pela política.

Como um “bônus” de toda esta discussão, os volumes ainda trazem reflexões individuais de importantes parceiros na construção e consolidação do Sistema Único. Sendo assim, no Volume 1, Maria Carmelita Yazbek brinda a edição com o texto *Estado, políticas sociais e a implementação do SUAS*, acompanhada, no Volume 2, por Marcia Maria Biondi Pinheiro tratando dos *Desafios do Controle Social no pós-SUAS*, e Flávio José Rodrigues de Castro com *Os CRAS nos Planos de Assistência Social: descentralização e integração*, completando a trilogia.

Os três primeiros volumes da coleção *CapacitaSuas* foram produzidos em parceria com o Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (IEE-PUC.SP) e com o Programa das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO). Entendemos que a coleção amplia o debate sobre a Política de Assistência Social entre seus diversos atores – trabalhadores, gestores, conselheiros, professores, estudantes, movimentos sociais -, e contribui com a consolidação de uma política pública comprometida com a justiça social e a construção de processos democráticos.

**Ana Lúcia Gomes**

Secretária Nacional de Assistência Social

## Formação pró-SUAS: rumo à consolidação da Política Nacional de Capacitação

Os itens 12 a 16 das Diretrizes para a Política Nacional de Capacitação para o SUAS que constam na NOB/RH-SUAS apontam que:

- A capacitação no âmbito do SUAS deve estimular a criação de escolas de governo e parcerias com instituições de ensino, organismos governamentais e não-governamentais;
- A capacitação no âmbito do SUAS deve estabelecer mecanismos de parcerias entre as instituições de ensino e a gestão do Sistema;
- A capacitação no âmbito do SUAS deve procurar ampliar a discussão com os Fóruns dos diferentes segmentos das Instituições de Ensino Superior – IES, favorecendo a articulação para a construção e consolidação da Política Nacional de Capacitação;
- A capacitação no âmbito do SUAS deve incentivar a produção e publicação de pesquisas acerca dos resultados das capacitações realizadas, visando a criar uma fonte de consultas e dar visibilidade às capacitações;
- A capacitação no âmbito do SUAS deve incentivar a produção e publicação pelos trabalhadores da Assistência Social de artigos e monografias sobre a Política de Assistência Social.

Somadas as demais Diretrizes da Norma, estes cinco itens atestam, exatamente, o significado desses três volumes iniciais da coleção *Capacita.Suas*.

Construídos em parceria com a equipe do Instituto de Estudos Especiais – IEE da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, os volumes resultam de uma primeira aproximação no cumprimento das Diretrizes apresentadas e ratificam o compromisso do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em colocá-las em prática.

Desde que o SUAS foi criado e a capacitação posta como um de seus elementos estruturantes, evidencia-se a ausência de debates e interlocuções sistemáticos, qualificados e propositivos com os organismos gestores e produtores de conhecimento na sociedade brasileira. Referimos-nos especificamente às universidades e organizações de pesquisa e fomento à pesquisa. Historicamente, a concepção de assistência social como conjunto de ações emergenciais, pontuais, sem efetividade e afetas ao campo da benemerência e filantropia impediu que a política fosse reconhecida como campo que produz conhecimentos ao se defrontar com *riscos e vulnerabilidades sociais e pessoais* ancorados na realidade de milhões de brasileiros.

Atualmente, tal realidade vem se transformando. A arquitetura institucional do SUAS possibilita o estabelecimento de espaços de gestão voltados para a qualificação da atuação técnica sustentada por um conhecimento preciso da realidade, e, que sendo assim, orienta a intervenção antecedida por planejamento e racionalidade. É o caso da vigilância social, definida no Plano Nacional Decenal da Assisten-

cia Social como *o desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão para conhecer a presença das formas de riscos e vulnerabilidade social da população e dos territórios e seus agravos [...] permite produzir e sistematizar informações quali-quantitativas voltadas a expansão, qualificação, alcance e cobertura da proteção social e para a organização e gestão do sistema público.*

É dando vida e oferecendo dinâmica aos dados e informações do Sistema de Vigilância Social (e também da RedeSUAS) que estamos criando no Brasil um clima de *formação pró-SUAS*. Ou seja, a exemplo do que já fizemos, e continuaremos a fazer, com o IEE-PUC/SP, em reconhecimento a sua histórica *expertise* na área, pretendemos avançar na instituição de parcerias, nas três esferas de governo, com instituições de ensino superior, escolas de governo, órgãos de pesquisa, entre outros alargando o debate sobre ensino da política de assistência social, tanto nos cursos formais de graduação e pós-graduação como naqueles que surgem a pretexto da implementação específica de serviços, programas, projetos ou benefícios.

Pretendemos incentivar a expansão do conhecimento produzido em alguns poucos órgãos de excelência no estudo da assistência social para o restante do país. Nossa expectativa é que a capacitação acompanhe a velocidade da implementação do Sistema que caminha rumo à universalização da proteção social básica e a crescente cobertura da proteção social especial de média e alta complexidade.

10

Por isso mesmo, reafirmamos que não é por acaso que estes volumes produzidos em novembro de 2006 pelo IEE puderam, somente agora, ser partilhados com o grande público. Foram muitos debates, aprimoramentos, atualizações e, por fim, a inclusão de reflexões que se complementam ao trabalho desenvolvido inicialmente sob a coordenação da Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Raquel Raichelis, propiciando *estudos avançados* neste que se constitui agora como uma das principais publicações técnicas da SNAS voltadas à capacitação para o SUAS. Nesse sentido, agradecemos as contribuições de Maria Carmelita Yazbek, Marcia Maria Biondi Pinheiro e Flavio José Rodrigues de Castro que elaboraram suas reflexões expondo o que há, até agora, de mais atual no Sistema.

Ainda, é importante que se diga, que a coleção *CapacitaSuas* foi concebida para ser não apenas um veículo transmissor das diretrizes que fundamentam a estruturação do SUAS, mas também um espaço para a reflexão crítica sobre seus elementos constitutivos, e, sobretudo, material operativo capaz de ser utilizado no dia-a-dia dos diferentes atores que compõem a área da assistência social. Por isso, contempla desde informações objetivas sobre os Sistemas de Informação (Volume 1), passando pelo que há de mais atualizado em termos de legislação no SUAS (Volume 2) até orientações sobre a elaboração dos Planos de Assistência Social e estruturação dos CRAS (Volume 3).

É assim que esperamos estar marcando mais um gol nessa difícil partida que é a construção de uma política de direitos, dever do Estado, que contribua com a construção de novos rumos civilizatórios em nosso país.

**Renato Francisco dos Santos Paula**

Coordenador-Geral de Apoio às Instâncias do SUAS

# SUMÁRIO

<b>Apresentação</b> .....	5
<b>SUAS e a Capacitação: Qualificando o diálogo</b> .....	7
<b>Formação pró-SUAS: rumo à consolidação da Política Nacional de Capacitação</b> .....	9
<b>Introdução</b> .....	13
<b>1. SUAS: O Papel Estratégico do Estado</b> .....	14
1.1. A centralidade da gestão estatal no SUAS .....	21
1.2. A gestão do trabalho no SUAS .....	28
1.3. Desafios para a construção de uma nova identidade dos trabalhadores da assistência social.....	33
<b>2. SUAS: Matrizes Conceituais</b> .....	38
2.1. Sistema Público de Proteção Social .....	41
2.2. A proteção social no âmbito da assistência social .....	44
2.3. Território e <i>territorialização</i> dos serviços socioassistenciais .....	53
2.4. A matricialidade familiar.....	58
2.5. Mudanças no financiamento e na gestão da informação .....	62
2.6. O usuário do SUAS e o exercício do controle social .....	67
<b>Referências Bibliográficas</b> .....	73
<b>Leitura Complementar</b> .....	77
<b>Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS</b>	
<i>Maria Carmelita Yazbek</i> .....	79
<b>Introdução</b> .....	79
<b>1. Estado e Políticas Sociais: uma aproximação conceitual</b> .....	82
1.1 Estado de Bem Estar Social e as Políticas Sociais .....	86
1.2 A Política Social no Brasil .....	89

<b>2. A Assistência Social Brasileira no âmbito da Seguridade Social</b> .....	94
2.1 - A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS.....	96
<b>3. O Sistema Único de Assistência Social</b> .....	99
3.1 Antecedentes Históricos do SUAS .....	99
<b>4. Conceito e Bases da Organização dos SUAS</b> .....	109
<b>Considerações Finais</b> .....	127
<b>Bibliografia Recomendada</b> .....	131

## Introdução

A Assistência Social vive um momento privilegiado de aquisições e transformações, especialmente a partir de 2004, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social - PNAS, e com a Norma Operacional Básica que regula o Sistema Único de Assistência Social - NOB-SUAS/2005.

Os esforços da área se voltam agora para a consolidação desta nova institucionalidade pública da assistência social, visando aprofundar os processos de descentralização e cooperação federativa, introduzindo novas matrizes conceituais, padronizando sistemas de organização e gestão das proteções sociais básica e especial, criando novo padrão de financiamento, na perspectiva de integrar as esferas de governo em torno de um projeto nacional de assistência social como campo de direito de cidadania, público e democrático, respeitadas as diversidades regionais e locais.

No intuito de colaborar para o êxito desse movimento reformador da assistência social, o presente texto tem como objetivo subsidiar a reflexão de gestores, trabalhadores de órgãos governamentais e de entidades de assistência social, conselheiros e demais operadores envolvidos com a tarefa de conferir visibilidade e concretude aos princípios e diretrizes da política pública de assistência social.

O presente volume analisa inicialmente o papel estratégico do Estado no âmbito do SUAS, enfatizando a necessidade de revalorização da gestão estatal da assistência social, frente à trajetória histórica de fragmentações e descontinuidades que impediram a sua constituição como política pública. Problematiza também as dificuldades para a construção de uma nova identidade da assistência social, debatendo e polemizando os desafios que se colocam para a necessária expansão e qualificação dos quadros profissionais e também para responder aos novos requerimentos visando o aperfeiçoamento da gestão e da regulação do trabalho na área.

Em um segundo bloco, o texto busca apresentar, de modo sistemático, as principais matrizes conceituais que fundamentam o SUAS como sistema

público de proteção social, enfatizando aquelas categorias que introduzem mudanças significativas nos fundamentos teórico-metodológicos, na estrutura organizativa e na lógica de gerenciamento e controle das ações. As questões relacionadas ao padrão de financiamento e gestão da informação são objeto de análise circunstanciada, assim como se dedica especial atenção às possibilidades e desafios para atribuir maior centralidade à participação dos usuários e ao exercício democrático do controle social do SUAS, em todos os espaços em que se organizam e desenvolvem os serviços socioassistenciais.

## 1. SUAS: O Papel Estratégico do Estado

A assistência social, tal como a conhecemos hoje, é fruto de um longo processo que se desenvolve na sociedade brasileira. Se formos recuar mais no tempo, encontraremos o pesado legado de uma área que não foi concebida como campo de definição política dentro do universo das políticas sociais, constituindo-se num *mix* de ações dispersas e descontínuas de órgãos governamentais e de entidades assistenciais que, gravitando em torno do Estado, construíram relações ambíguas e contraditórias.

14

De um lado, o governo federal operava sua política através de agências próprias instaladas nos diversos estados da federação, por meio de programas padronizados que não se articulavam com as diretrizes políticas dos estados e municípios onde se desenvolviam.

Por outro, grande parte dos programas e ações de assistência social era operada por meio de convênios com entidades beneficentes e filantrópicas, que acessavam o fundo público através de relações personalistas e clientelistas, construídas de longa data com o Estado, com base na regulação “caso a caso”, distante de padrões técnicos e ao largo de mecanismos de controle social.

Dando um salto nesse longo percurso que marcou a assistência social como não-política, permanentemente identificada pelo seu simulacro – o assistencialismo – é a Constituição de 1988 e a Lei Orgânica de Assistência Social

– Loas (1993) que alteraram o panorama da assistência social, definindo um arcabouço legal e conceitual que instituiu um novo paradigma a partir de sua inscrição no tripé da Seguridade Social, juntamente com a Saúde e a Previdência Social.

Contudo, em que pese o avanço constitucional da incorporação do conceito de *seguridade social* como esfera do direito de cidadania, é preciso ter presente o contexto político em que esse processo ocorreu, com os conhecidos constrangimentos econômicos e o ambiente sociopolítico em que a Loas foi implementada.

A reforma do Estado nos anos de 1990 afetou a definição do conjunto das políticas públicas e os ciclos dos programas governamentais, limitando resultados e introduzindo obstáculos ao exercício da gestão democrática e do controle social.

O modelo de ajuste neoliberal, que orientou a política econômica e o processo de reestruturação das políticas sociais, condicionou a sua definição no momento mais crucial, ou seja, aquele relacionado à tramitação da legislação complementar, da formulação das leis orgânicas e da regulamentação de grande parte dos artigos constitucionais que dependiam de legislação infraconstitucional.

A Constituição brasileira “navegou contra o instituído” quando da sua definição e aprovação, que ocorreram em um contexto de esgotamento da agenda universalista antes mesmo dela ser implantada no Brasil, em função do ciclo de reformas conservadoras em curso no cenário internacional, de crise do Estado do Bem Estar Social e do avanço do ideário neoliberal de reforma gerencial do Estado.

A fragilidade da Constituição Federal se expressa pela incompletude normativa, que por sua vez é resultado de um processo duramente negociado e pactuado pelas forças políticas organizadas no processo constituinte. As áreas que, como a saúde, acumularam forte coalizão de apoio, conseguiram uma definição mais clara das regras de universalização, hierarquização e regionalização que deveriam pautar a Política de Saúde e a implantação do Sistema Único de Saúde.

O mesmo não aconteceu com a assistência social que, de fato, iniciou o seu movimento mobilizador a partir da LOAS, com pouca tradição de interlocução política, caudatária de forte legado vinculado à filantropia e à benemerência, cercada de imprecisões conceituais, com uma frágil institucionalidade e arco de alianças políticas a ser construído no processo.

Apesar da relevância de integrar a Seguridade Social brasileira, a Política de Assistência Social encontra na Carta Constitucional marcos regulatórios excessivamente genéricos para orientar as definições e o desenho de sua implementação.

Ao mesmo tempo, as questões que alcançaram maior precisão no texto constitucional, resultaram em regulamentações ultra-minimalistas e restritivas, como foi o caso do Benefício de Prestação Continuada - BPC, que definiu a concessão do benefício a partir do corte de renda de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo e idade mínima de 70 anos<sup>1</sup>. Também a Loas não avançou na definição de regras e padrões que pudessem orientar a ordenação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, enfrentando um difícil embate até a sua aprovação, após um complexo processo de negociações, pactuações e vetos.

A partir daí, o reordenamento institucional da assistência social, assim como das demais políticas sociais, se desenvolveu em um ambiente político--institucional de avanço do ideário neoliberal dos anos de 1990, de redução dos órgãos estatais, desgaste da burocracia pública, cortes nos gastos sociais, privatização de empresas e serviços públicos, restrição e implosão da legitimidade dos direitos e da esfera pública.

1. Embora a idade mínima estivesse estipulada para 70 anos, o conjunto de mobilizações travadas contra tais critérios conseguiu que na primeira edição da Loas o artigo 38 saísse com a seguinte redação: *A idade prevista no art. 20 desta Lei reduzir-se-á, respectivamente, para 67 (sessenta e sete) e 65 (sessenta e cinco) anos após 24 (vinte e quatro) e 48 (quarenta e oito) meses do início da concessão.* Posteriormente, a Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998, fixou a idade mínima para a concessão do benefício em 67 (sessenta e sete anos) e eliminou a prevista redução para 65 (sessenta e cinco anos) passando o artigo 38 a vigorar com a seguinte redação: *A idade prevista no art. 20 desta Lei reduzir-se-á para 67 (sessenta e sete anos) a partir de 1º de janeiro de 1998.* O processo contínuo de mobilização do segmento de idosos, de trabalhadores e de outros movimentos sociais, levou a aprovação da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, o Estatuto do Idoso, que recupera a intenção inicial da Lei e reduz a idade do beneficiário idoso para 65 (sessenta e cinco) anos a partir de 02/01/2004.

No caso da assistência social, a difusa reorganização ministerial, extinção e remanejamento de órgãos da administração federal, bem como a criação do Programa Comunidade Solidária, vieram reiterar o paralelismo e a tradição de fragmentação e superposição existente na área, além de reforçar a sua associação ao campo do solidarismo voluntário e do *primeiro-damismo*, dissociando a política de assistência social do leito da cidadania e dos direitos sociais, em franca oposição aos dispositivos definidos pela Constituição Federal e pela LOAS.

Desde então, a assistência social vive um movimento reformador continuado, porém de alcance restrito, em permanente tensão e convivência com uma pesada herança, permanecendo com enormes dificuldades para “constituir-se como política e realizar-se como pública” (Raichelis, 1998:269).

No entanto, como lembra Sposati (2006:102), a proposta de instituir um sistema único da assistência social não é recente e “desde a I Conferência Nacional de Assistência Social de novembro de 1995, foram expressas manifestações e deliberações pela institucionalização do SUAS sem, contudo, encontrar eco em ações normativas consentâneas”.

É somente a partir de 2004, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS e em 2005, com a regulação do Sistema Único de Assistência Social – NOB-SUAS, tornou-se possível a retomada do movimento reformador, agora dirigido para a (re) definição do conjunto de regulações necessárias para fazer funcionar a assistência social como um sistema nacional.

Foi nesse contexto que, em janeiro de 2004, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, responsável pelas políticas nacionais de assistência social com ênfase na integração entre serviços e benefícios socioassistenciais e as ações de segurança alimentar e nutricional.

Pelas repercussões e manifestações recolhidas nos vários momentos de encontro e debate sobre as novas diretrizes e normativas da política pública de

assistência social e a receptividade de estados e municípios, é possível constatar um relativo consenso em torno da oportunidade de efetivação do SUAS, o que não quer dizer que não haja polêmicas e distintas interpretações sobre as bases conceituais e regulatórias nas quais se assenta.

A PNAS e o SUAS introduzem mudanças profundas nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gerenciamento e controle das ações na área.

Reafirmam-se os princípios e diretrizes contidos na LOAS, entre os quais a prioridade de atendimento a necessidades humanas e sociais, a universalização dos direitos sociais e do acesso a benefícios e serviços de qualidade a todos os que necessitarem, o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia, o direito à convivência familiar e comunitária, à igualdade de direitos e à dimensão pública no atendimento.

18

Mantém-se, também, as diretrizes de descentralização político-administrativa, a participação popular, a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social.

Além disso, há redefinições relevantes do marco teórico da assistência social, com incorporações da matricialidade familiar, da dimensão socioterritorial, de uma renovada concepção do significado dos serviços socioassistenciais e dos modos de estruturação hierarquizada das proteções básica e especial, com níveis diferenciados de complexidade.

Nesse novo contexto, uma questão central que se destaca é a posição demandada ao gestor público, que passa a ser responsável pela política de assistência social na sua totalidade, incluindo a rede socioassistencial, agora sob novas bases de regulação<sup>2</sup>.

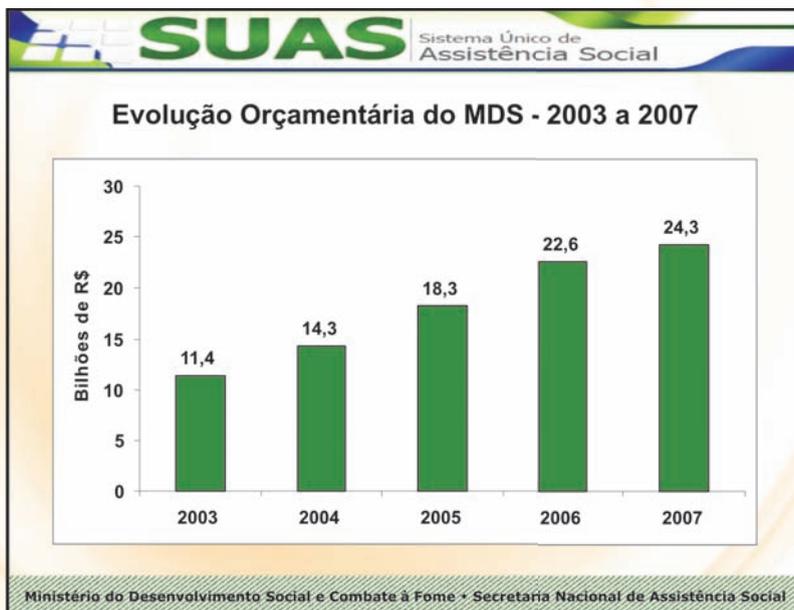
---

2. A referência aqui é à regulamentação do Art. 3º da Loas conduzida pelo CNAS, que define o que é entidade de assistência social, contribuindo para aclarar e especificar as características dessas instituições e os conteúdos próprios da assistência social a elas atribuídos. Para aprofundamento do tema consultar o Decreto de Lei nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007.

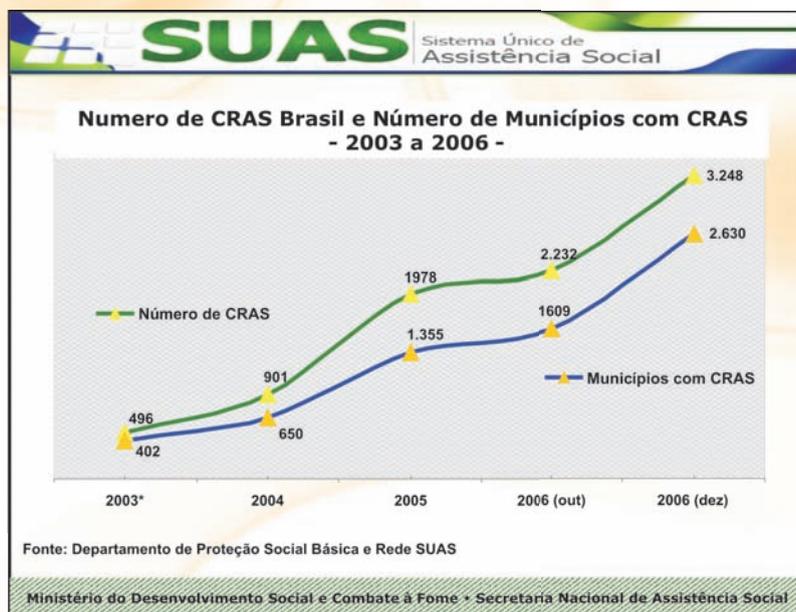
A implantação de equipamentos público-estatais, como os Centros de Referência de Assistência Social - CRAS e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS, nos territórios de vulnerabilidade social, para além da relação de proximidade territorial dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais com a realidade da vida cotidiana e das necessidades sociais do cidadão, sinaliza de modo inequívoco a direção mais profunda da mudança. É a presença do Estado no território que ganha visibilidade social, comprometendo-o com o atendimento de demandas e direitos da população.

Ao mesmo tempo, a existência de uma rede *territorializada* de serviços de proteção social é, certamente, um fator indutor da demanda que tende a se ampliar, considerando o grave quadro social brasileiro revelado pelos altos índices de pobreza, vulnerabilidade social e destituição e violação de direitos.

Tal processo vem exigindo maior volume de investimentos financeiros, materiais e de recursos humanos, para dimensionar necessidades, organizar informações, realizar diagnósticos dos territórios e promover a universalização dos serviços socioassistenciais. Em termos da evolução do orçamento federal do MDS no período 2003-2007, a tabela a seguir revela a curva ascendente no montante de recursos destinados à assistência social, com um nível de execução orçamentária, em torno de 97%.



Na mesma direção pode-se observar, no próximo gráfico, a velocidade com que estão sendo implantados os Centros de Referência de Assistência Social em todo o país, entre 2003-2006, o que vem exigindo dos entes federados níveis crescentes de investimentos e pactuação para fazer frente às necessidades de estruturação dos serviços socioassistenciais e aperfeiçoamento contínuo dos níveis de gestão do SUAS.



São, portanto, complexos e diversificados os requerimentos que se colocam para a consolidação institucional da PNAS e do SUAS em todo território nacional, diante das mudanças que estão se processando velozmente no padrão de organização, gestão, desenho e financiamento.

As exigências específicas para a estruturação dos serviços de proteção social da assistência social, bem como os fluxos entre a proteção básica e a proteção especial e as funções de vigilância e defesa social e institucional, trazem novos desafios e mais amplas responsabilidades para o gestor público e para a rede socioassistencial.

Assim, a implicação mais direta da implantação do SUAS é a necessidade de “provisão dos órgãos gestores com pessoal próprio gerando a cultura pública e de responsabilidade por resultados e por garantia de direitos na assistência social. O gestor público da assistência social deixa de ser operador indireto da política e passa a ter que exercer a responsabilidade de Estado”. (Sposati, 2006:99)

Três elementos merecem ser destacados nas mudanças desencadeadas a partir do SUAS: a centralidade da gestão estatal, as novas requisições voltadas à gestão do trabalho e o desafio para a construção de uma nova identidade dos trabalhadores da assistência social.

### 1.1. A centralidade da gestão estatal no SUAS

O processo de formulação e gestão de políticas públicas é, ao mesmo tempo, um movimento dinâmico e complexo, que envolve estruturas e sujeitos que interagem e trazem diferentes aportes a respeito das prioridades e das decisões a serem tomadas.

A implantação de um sistema de gestão para o funcionamento da assistência social requer nova leitura e organização das ações a serem desenvolvidas. A lógica de operação de um sistema envolve a definição de processos e fluxos, exigindo conexões entre todos os seus elementos componentes. O grande desafio é considerar o sistema como um todo, o que significa que uma parte, por mais significativa, não pode representar a totalidade.

Essa perspectiva exige uma (nova) relação entre serviços, benefícios, programas e projetos para, de modo articulado, fazer frente às demandas sociais concentradas nos territórios de vida e de trabalho da população efetiva e potencial da assistência social.

Como política de proteção social, a assistência social tem um campo próprio de atenções e provisão social: articula uma rede de seguranças contra riscos pessoais e sociais a indivíduos, famílias e coletividades, viabilizando um conjunto de serviços, programas, benefícios e transferências de recursos materiais e monetários, que devem ser planejados, monitorados e avaliados continuamente.

É por isso que a noção de sistema é *idéia-força* na construção do SUAS.

Conceber o SUAS enquanto um sistema público de proteção social significa ir além da articulação ou integração de agentes e ações, exigindo-se a adoção de uma perspectiva de totalidade da ação pública, para superar a fragmentação e a sobreposição das ações governamentais.

Um sistema é uma configuração pública permanente, não transitória, que não pode estar sujeita a alterações substantivas a cada mudança de governo. O SUAS demanda organicidade interna, articulações com outras políticas públicas, exige marcos regulatórios e investimentos financeiros, materiais, humanos e de manutenção, continuados e previsíveis.

Para realizar essas tarefas no âmbito da assistência social destaca-se o papel do Estado, do gestor público e do comando único nas três esferas de poder como requisitos indispensáveis.

22

A implantação da PNAS e do SUAS pede um Estado presente, ativo, dirigente, um novo Estado para o social e um modo renovado de fazer política pública.

Em consonância com a LOAS, o SUAS atribui à instância central de governo a responsabilidade pela criação de condições políticas, institucionais, gerenciais, de recursos humanos e financeiros para a sua efetiva implantação e adequado funcionamento.

Ao inscrever as atenções da assistência social no campo público e no campo dos direitos humanos e sociais, a atual PNAS e sua regulamentação propõem a construção de um Estado responsável, dirigente e democrático, nas instâncias central e subnacionais, em contraponto ao Estado mínimo.

Requerem, assim, um Estado forte na regulação, coordenação e execução da política sem, contudo, esvaziar a riqueza democrática do compartilhamento

das decisões e ações com a sociedade civil e com a rede socioassistencial, e a presença do controle social da política pública.

Um Estado que se faz o principal agente construtor e implementador da racionalidade política e das bases operacionais necessárias à realização das ações da assistência social, mas penetrado por uma sociedade civil igualmente forte, ativa e responsável, que se coloque como parceira crítica e propositiva.

Um Estado com identidade definida - de Estado dedicado ao social e por ele controlado, ainda que num contexto de economia de mercado. Que use de sua autoridade formal nos processos de decisão, mas que o faça com base em valores precisos, concretizando a mediação dos conflitos e das diferenças e as relações de reciprocidade entre os vários atores da política. Que seja executor e ao mesmo tempo propulsor e indutor de parcerias capazes de integrar e complementar as ações públicas, na construção de uma política orgânica que promova efetivamente a equidade e a justiça social.

E, finalmente, um Estado dotado de um sistema de gestão ágil, com a introdução de inovadoras tecnologias de informação e gerenciamento, que confirmem competência técnica e transparência política à relação com os usuários e com a sociedade.

Daí a relevância dos processos de redesenho e reordenamento institucional dos órgãos gestores da política de assistência social da União, estados, Distrito Federal e municípios, para o desempenho das funções essenciais a eles atribuídas pela NOB-SUAS. Nesse sentido, a constituição de uma pasta específica da assistência social, com comando único em cada instância de governo, é condição fundamental para a implantação do SUAS.

O conceito de sistema público de assistência social expande significativamente as atribuições dos três entes federativos em termos de co-financiamento, ampliação da cobertura e melhoria da qualidade dos serviços ofertados. Demanda também a construção e a consolidação de mecanismos e instrumentos institucionais de gestão e controle das ações implementadas, com visibilidade e transparência públicas, como garantia de atendimento à população usuária pela via do direito social.

A construção da identidade da assistência social e sua configuração como sistema estatal integrado, tem que ter centralidade bem definida no órgão gestor próprio e único por instância de governo. Estruturas paralelas que corram tangenciando as esferas estatais só dividem, pulverizam, dispersam e diluem a responsabilidade e o dever do Estado, obstaculizando a garantia dos direitos socioassistenciais à população. O gestor governamental é convocado, portanto, a desempenhar um *papel estratégico* na condução do Sistema Único de Assistência Social.

Ao gestor público, responsável pelo comando único, são delegadas as funções de articulação, planejamento, coordenação, negociação, monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais desenvolvidos, em sintonia com as instâncias federativas que integram o sistema de operação e de controle social.

A presença do comando único na gestão da assistência social exige, de modo especial nesse contexto de consolidação do SUAS, o enfrentamento de práticas persistentes como o duplo comando e o *primeiro-damismo*, que ainda se encontram presentes na área.

Os dados do “Álbum de Fotografia da Gestão da Assistência Social”, apresentados na V Conferência Nacional de Assistência Social, revelaram que mais de 40% dos municípios brasileiros ainda têm primeiras-damas na gestão da assistência social, muitas delas presidindo também os Conselhos Municipais; situação similar se reproduz no âmbito dos estados, que ainda convivem também com os fundos de solidariedade que operam em paralelo aos fundos de assistência social, passando ao largo do controle social dos conselhos.

Na perspectiva da cidadania e dos direitos a serem viabilizados pela política de assistência social, a presença das ações de assistência social dirigidas pelas primeiras damas, em paralelismo com as de governo, caminha na contramão da dimensão pública e republicana requerida pelo padrão de regulação instituído pelo SUAS.

O estatuto de política pública de seguridade social conferido à assistência social pela Constituição Federal e pela LOAS requer universalização de direitos,

transparência orçamentária e controle social, a serem assegurados pelo comando único nas três esferas de governo.

A assistência social vive um momento político singular com a implantação do SUAS em todo o território nacional, que precisa ser devidamente apropriado por todos os sujeitos envolvidos. Está em questão não apenas sua face propriamente pública, mas sua capacidade de constituir-se como política de Estado e de direito do cidadão.

Nesse sentido, não é possível abdicar das tarefas estritamente estatais que a condução desse processo requer, o que supõe a valorização e o fortalecimento do gestor público e dos instrumentos postos à sua disposição para exercer capacidade de liderança e de concertação no comando único do SUAS nas três esferas de governo.

Tal processo envolve partilha entre instâncias de poder e relações complexas e conflituosas que precisam ser negociadas a cada passo. O desenho geral da PNAS, composto por *instâncias de pactuação* como a Comissão Intergestores Tripartite –CIT e as Comissões Intergestores Bipartite – CIBs, e *instâncias de controle social* como Conselhos e Conferências nos três níveis, cria condições para uma gestão conjunta que não comporta tutelas nem subordinações, mas construção compartilhada do SUAS.

Essa “costura” política no campo da assistência social é desafiadora, pela magnitude das mudanças que estão sendo processadas, pelas complexas questões políticas a serem equacionadas e pela heterogeneidade de sujeitos e realidades envolvidos, agravadas ainda pela herança de frágil institucionalização, baixa capacidade técnica de gestão e um intrincado sistema de articulações público-privado.

Esse complexo ordenamento transversaliza a política de assistência social em nível nacional e exige não apenas definição clara de competências, mas também a criação de um desenho próprio de gestão do SUAS em cada uma das esferas de governo.

A concepção de Estado ativo para o social vai exigir a gestão intergovernamental, num novo sistema de ordenação, distribuindo com unidade as funções e competências das várias instâncias.

A natureza pública da assistência social a coloca como política compartilhada internamente no âmbito do Estado, mediante um conjunto de funções concorrentes, dependentes, portanto, da complementaridade de competências entre as três esferas de governo, todas com importância equivalente e expressões concretas do Estado brasileiro.

Tal relação não hierarquiza, portanto, as esferas entre si, “a não ser quando por falta de exclusividade de competência, elas disciplinarem a mesma matéria, caso em que a União terá primazia sobre o Estado-membro e este sobre o município”. (IPEA *apud* Potyara Pereira,1996:81).

É fundamental que o sistema de relações a ser reconstruído confronte o modo fragmentado e concorrente, que estabelece apenas identidade formal e burocrática a cada esfera.

Como coloca Sposati (2006:103), o sistema até então adotado pela assistência social “foi mais um modo separatista do que aglutinador, que revelou o predomínio do entendimento neoliberal do Estado como mínimo.” Assim teve-se uma União enfraquecida nas suas atribuições, os estados esvaziados nas suas competências e os municípios responsabilizados, mas não reconhecidos como entes federativos.

As exigências por um novo estatuto das relações intergovernamentais, sob a prevalência da regulação pública, necessitam redistribuir as competências na direção do comprometimento do Estado para garantia de um sistema de seguranças sociais e direitos aos usuários com efetivação de resultados. Neste sentido, a regulação federal, pactuada com as instâncias subnacionais, tem sido fundamental para favorecer a interlocução pública e os processos de negociação.

Com diretrizes definidas numa nova linguagem institucional mais equalizada, com a fixação de níveis básicos de cobertura para benefícios, serviços e ações, com a padronização de nomenclatura, conteúdos e modos de funcionamento para todo o território, têm-se as bases fundamentais para uma gestão de coresponsabilização do Estado nas três esferas de poder.

Tal reordenamento, não se limitando à normatização presente, supõe um processo amplo de regulação a ser protagonizado pelas várias instâncias. Os municípios e estados, como entes autônomos que assumem parcela ponderável de responsabilidade pela execução direta das ações e provisões, podem desenvolver importante protagonismo, atuando qualificadamente nas instâncias de negociação e pactuação – CIBs, CIT, Fóruns de Secretários Estaduais e Municipais de Assistência Social, e também na estruturação do SUAS em cada localidade experimentando formas inovadoras de gestão e implantação de serviços e programas, promovendo estudos, pesquisas e diagnósticos sobre territórios e usuários.

A construção efetiva do SUAS vai depender da vinculação bem pactuada do município no seu próprio estado, pois na medida deste avanço obter-se-á uma regulação consentânea, e a necessária unidade entre as três instâncias federativas.

Será neste processo, também, que, a esfera estadual poderá fortalecer sua liderança, dando maior apoio aos municípios nos processos de habilitação, ampliando percentuais próprios do orçamento, estabelecendo novos desenhos de gestão estadual e conduzindo arranjos intermunicipais inovadores, especialmente para a estruturação dos CREAS e dos serviços e equipamentos de proteção social especial, de média e alta complexidade.

Diferentemente dos municípios, que a despeito dos equívocos da municipalização, conseguiram implantar experiências inovadoras na gestão da política de assistência social que foram referência para a definição do SUAS, os estados, via de regra, atuaram mais nos repasses das transferências federais para os municípios e não como protagonistas na condução dos processos de implementação.

Coloca-se, pois, o desafio de redefinir em novas bases a presença política dos governos estaduais na gestão do SUAS, a partir das definições já constantes do marco regulatório em vigor.

Valendo-se, pois, de determinação, talento e criatividade, União, Distrito Federal, Estados e Municípios devem ser capazes de compatibilizar um arco de forças políticas no encaminhamento de decisões e escolhas, que fortaleçam a

direção política e a responsabilidade estatal no âmbito da assistência social, a partir das diretrizes e orientações da PNAS.

É importante salientar que a premissa da gestão descentralizada não pode significar a anulação ou enfraquecimento do nível central de governo, como muitos analistas do federalismo brasileiro vêm alertando.

A descentralização da assistência social para estados e municípios supõe e requer *coordenação estratégica* assumida pelo nível central, capaz de articular e organizar o sistema de gestão, com regras claras e pactuadas que garantam organicidade às ações em todos os níveis.

Por isso, a regulação do SUAS e sua concreta implantação em nível nacional supõe um Estado que recupere protagonismo político e reconstrua as bases de legitimidade social diante da população, recusando qualquer padrão minimalista na obtenção dos requisitos necessários para sua operacionalização.

28

O reordenamento requerido pelo SUAS supõe, portanto, um conjunto de condições de efetivação: “que o nível federal tenha uma proposta clara, com regras e procedimentos estabelecidos de forma transparente na arena política e negociados de forma a garantir a adesão dos níveis subnacionais; que defina incentivos capazes de induzir uma atuação mais autônoma e estratégias de gestão compartilhada; que considere, com centralidade, a necessidade de preparação técnica e institucional dos órgãos subnacionais para que possam, de fato e de forma competente, assumir as novas atribuições e exercer o novo papel previsto na constituição do sistema de assistência social”. (Lima, 2004:91/92)

## 1.2. A gestão do trabalho no SUAS

Pensar na adoção de sistemas inovadores de gestão, que contemplem o paradigma da constituição do direito socioassistencial, requer a reestruturação e revitalização dos quadros profissionais, nas várias esferas de governo, com destaque para os municípios e estados, instâncias responsáveis pela concretização da política de assistência social.

Para que se processe a revalorização da política pública de assistência social diante da sociedade e dos cidadãos, é requisito essencial a tomada de consciência de que, assim como não se faz política pública sem recursos, sem financiamento continuado e previsível, não se opera a política sem quadros profissionais estáveis e qualificados para o exercício de suas funções.

Para isso é preciso enfrentar o complexo desgaste da imagem social do servidor público, associada ao processo de *satanização* do Estado e disseminação de valores de exaltação do mercado e desnecessidade do público. Nessa mesma trilha, difunde-se a visão de *inoperância* do Estado, de *inchaço* da máquina pública e desperdício dos recursos públicos pela burocracia governamental.

A dinâmica de desconstrução do Estado e de “tudo que é estatal” ganhou força no Brasil nos anos de 1990, atingindo diretamente a imagem do servidor público junto à população, quando instaurou-se um clima político e ideológico desfavorável à valorização e expansão da força de trabalho na administração pública.

Com a reforma neoliberal do Estado, privatização e desmonte de serviços e organismos estatais, observou-se um abandono de investimentos na renovação, formação e educação continuada dos recursos humanos, o que redundou em prejuízo significativo na motivação do funcionalismo, com rebatimentos quantitativos e qualitativos na prestação de serviços públicos.

A questão dos recursos humanos é um desafio para toda a administração pública, mas assume características específicas na assistência social, pela sua tradição de *não-política*, sustentada em estruturas institucionais improvisadas e reduzido investimento na formação de quadros profissionais permanentes e qualificados para efetivar ações que rompam com a subalternidade que historicamente marcou o trabalho e os trabalhadores dessa área.

Muitos municípios e estados têm ainda sua máquina marcada pela inércia, pouco afetada pelas mudanças que se fazem necessárias. A tradição

administrativa estatal de promover a conciliação para realizar as transições exigidas pelas inovações, tem levado a que setores e serviços acabem se conformando num conjunto de partes muitas vezes díspares, desarticuladas, conduzidas por projetos particularistas descomprometidos com o interesse público.

Acresce-se a isso a realidade da maioria dos municípios brasileiros que, sendo de pequeno porte, conta com estruturas institucionais reduzidas, modelos interventivos precários e rotinas técnicas e administrativas incipientes, pouco estimulando o desenvolvimento técnico dos seus recursos humanos.

Neste contexto, a adesão e a incorporação das novas diretrizes da PNAS ficam na dependência de um forte investimento na política de pessoal. A política de recursos humanos constitui eixo estruturante do SUAS, ao lado da descentralização, do financiamento e do controle social.

A dialética continuidade/ruptura presente nos processos de mudança depende acima de tudo que se jogue luz sobre os sujeitos, que fazem com que esses processos ganhem sentido. Principalmente nas dinâmicas políticas “em que a mudança é impulsionada por um movimento orgânico que não só relativiza bastante a reprodução do passado, como também dá origem a uma estrutura global toda nova”. (Nogueira,1998:265)

Como nenhuma alteração se faz do nada, mas sempre retém e mantém parte das experiências vividas e dos valores acumulados, o nível de adoção das novas proposituras fica na dependência das opções dos gestores e equipes que conduzem o reordenamento de suas políticas nos estados e municípios.

Na reconstrução do sistema de gestão é preciso, então, reconhecer nos *ritos de passagem* quais os valores, traços e dimensões de práticas são mantidos e qual o peso específico que terão na ordenação do presente e do futuro da política. É preciso identificar e analisar a natureza e a relação entre o descartado, o preservado e o incorporado. Há passagens sob o signo da ruptura e passagens que se dão entrelaçando acordos e compromissos orientados por uma envolvente mecânica de conciliação, sob o signo do conservadorismo.

Se se considerar que a assistência social apresenta uma trajetória de *modernização conservadora*, sem rompimento expressivo com o passado, em vista de fatores que se atualizam e retornam com grande força de reprodução e manutenção — o assistencialismo, o clientelismo, o patrimonialismo, o *primeiro-damismo* — é preciso enfrentar com determinação esse momento histórico de possibilidades de criação do novo, através de uma cuidadosa política de construção de adesões e alianças que possa vencer resistências que, na defesa do instituído, impeçam o instituinte.

É importante analisar ainda que esta política agrega um universo bastante diversificado – desde funcionários da rede estatal e da rede público-privada com várias áreas e níveis de formação - até conselheiros, representantes de organizações não governamentais, lideranças de instituições, movimentos sociais e comunitários, que via de regra não possuem os mesmos recursos cognitivos, políticos e institucionais.

Tais quadros se disseminam com grande discrepância pela realidade heterogênea de estados e municípios, em pastas administrativas específicas de assistência social, com amplo quadro de recursos humanos, e também, o que é mais freqüente, em pequenas equipes vinculadas a um conjunto amplo de políticas e programas, atendendo simultaneamente demandas as mais variadas.

De maneira geral, é bastante grande a defasagem técnica e política dos quadros da assistência social, quer em quantidade ou em qualidade, em vista do ausente processo de atualização e educação continuada.

Assim, um cuidadoso movimento dialógico para o estabelecimento de acordos nos espaços estatais evita que a preservação e o apego a relações institucionais e estruturas tradicionais dificultem a implantação das novas diretrizes e procedimentos, levando a que se coloque novamente “remendo novo em tecido velho”.

O reforço desta atenção se faz essencialmente com a abertura de possibilidades de reconfiguração dos quadros técnicos na direção de sua profissionalização e/ou capacitação.

Nesse sentido, merece destaque, pelo significado que assume para a consolidação do SUAS, a aprovação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH/SUAS (2006), representando um primeiro esforço de pactuação federativa para definir mecanismos reguladores das relações entre gestores, trabalhadores e prestadores de serviços socioassistenciais no campo da gestão pública do trabalho na assistência social, tendo em vista sua valorização e qualificação.

As definições e iniciativas já desencadeadas na área federal precisam ser reforçadas significativamente pelas “governanças estaduais” e dependem do fortalecimento dessas parcerias. Estas instâncias têm papel fundamental no estímulo à ampliação e formação continuada de quadros, matéria prima básica à constituição de um sistema público de gestão da assistência social.

Tem sido positiva a mobilização dos estados neste sentido. No entanto, é importante, que estas iniciativas sejam de fato formativas, com base numa metodologia dialógica e participativa. A propagação de cursos aligeirados não alcança os resultados esperados nem responde às necessidades do tempo presente no âmbito do SUAS.

Uma política de pessoal bem equacionada deve definir a equipe multiprofissional básica para serviços e programas, natureza e número de profissionais adequados, plano de carreira, cargos e salários, condições de trabalho necessárias a uma atuação qualificada e um sistema de capacitação e educação permanente, envolvendo também as organizações da sociedade civil e os conselhos gestores.

O financiamento deve ser garantido orçamentariamente, independente do cofinanciamento federal, prevendo não só os custos salariais, mas despesas com capacitação e outros recursos para sua permanente requalificação.

### 1.3. Desafios para a construção de uma nova identidade dos trabalhadores da assistência social

A questão do trabalho na assistência social ganha maior complexidade pelos estigmas que a associaram historicamente à caridade e à benemerência, impregnando inclusive as representações dos próprios trabalhadores da área.

De modo mais abrangente, os diferentes profissionais responsáveis pelos programas, projetos, serviços e benefícios nas equipes multidisciplinares, compostas por assistentes sociais, psicólogos, educadores, sociólogos, entre outros, não desenvolveram referências de pertencimento a partir das quais pudessem se identificar enquanto trabalhadores da assistência social.

Contudo, dada a importância estratégica dos quadros técnicos para a implantação do SUAS, é preciso refletir sobre as implicações desse processo no estágio atual de transição em que se encontra a assistência social.

O que está em questão é a re-significação da *identidade de trabalhador da assistência social*, referenciada em princípios éticos, políticos e técnicos, qualificada para assumir o protagonismo que a implantação do SUAS requer.

É preciso, pois, enfrentar o desafio de construir e consolidar o perfil desse trabalhador, que incorpore a dimensão de interesse público associado à sua função, comprometido com relações democráticas, com a afirmação de direitos e com processos emancipatórios da população.

Mais ainda, tal processo requer a agregação e o domínio de novos conhecimentos científicos e tecnológicos, para enfrentar as exigências requeridas pelo aparato técnico e institucional a ser colocado em operação.

O momento é de redefinição das formas de *gestão do trabalho* na assistência social, de negociação e pactuação de mecanismos permanentes de qualificação

e progressão na carreira, da adoção de sistemas de avaliação continuada que coloquem o tema da capacitação dos trabalhadores como questão estratégica a ser enfrentada.

Quanto mais qualificados os servidores públicos, menos sujeitos a manipulação e mais preparados para enfrentar os jogos de pressão política e de cooptação nos espaços institucionais, conferindo maior qualidade ao trabalho realizado.

A questão dos recursos humanos adquire destaque especial, pois além de redundar na qualidade dos serviços socioassistenciais, constitui a “tecnologia básica” do SUAS. Por ser uma área de prestação de serviços públicos cuja mediação principal é o próprio profissional, o trabalho da assistência social está fortemente apoiado no conhecimento e na formação técnica e política do seu quadro de pessoal.

34

Diferentemente da saúde, por exemplo, cujo trabalho profissional é exercido por múltiplos agentes e trabalhadores de diferentes níveis de escolaridade, o trabalho na assistência social é basicamente exercido por profissionais de nível universitário, responsáveis pela produção de repostas qualificadas às necessidades sociais dos usuários.

Como analisa Sposati (2006:104): “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” .

Mesmo em áreas de uso intensivo de tecnologia de ponta, como a saúde, pesquisas vêm revelando que a sua incorporação não dispensa o trabalho humano de investigação, avaliação e decisão. “Não substitui os cuidados, bem como para a utilização de qualquer equipamento é preciso decisão humana, programação para funcionamento, definição de parâmetros e avaliação constante das informações fornecidas pelos equipamentos”. (Pires,1998:241)

Também estudiosos das transformações contemporâneas dos processos e relações de trabalho apontam para a complexa interpenetração entre ativi-

dades laborativas e o conhecimento científico e tecnológico, destacando que mesmo aquelas atividades que internalizam intensivamente sofisticada tecnologia *hard*, não dispensam a atividade humana. Concluem que “no mundo da *tecnociência*, a produção de conhecimentos torna-se um elemento essencial da produção de bens e serviços, e a capacidade dos trabalhadores ampliarem seus saberes torna-se uma característica do trabalho em geral: cada vez mais o trabalhador apresenta-se como força inteligente, de resolução de problemas inesperados” (Vincent *apud* Antunes, 2000:13)

O trabalho na assistência social é totalmente dependente da inteligência e do saber da força de trabalho humana.

Por mais que a gestão da assistência social esteja incorporando tecnologias de informação e comunicação, e esse é um processo que tem avançado enormemente com a implantação da Rede SUAS<sup>3</sup>, embora ainda tenha muito a caminhar, o “núcleo duro” das atividades depende das dimensões técnicas, éticas e políticas do trabalho desempenhado por seus profissionais.

O diagnóstico das gestões municipais e estaduais apresentados na V Conferência Nacional de Assistência Social (2005) revelou a defasagem tecno-política da força de trabalho da assistência social. “Além de pouca em quantidade, e frágil, em qualidade, essa força está desgastada pelo tempo e pelo ausente processo de requalificação”. (Sposati, 2006:104)

O histórico de ativismo na assistência social, de exigência de respostas imediatistas às sempre urgentes demandas dos usuários, tem exercido forte pressão sobre os seus trabalhadores. O agravamento das vulnerabilidades sociais e da precariedade de vida e de trabalho dos demandantes dos serviços socioassistenciais também amplia a fragilização das respostas profissionais dos trabalhadores da assistência social, invariavelmente emergenciais e insuficientes diante da premência da necessidade e da precariedade das soluções.

---

3. Sistema Nacional de Informações da Assistência Social.

Também os poucos recursos e insumos que, via de regra, são colocados à disposição dos trabalhadores, foram construindo uma marca de subalternidade e de respostas improvisadas sem a necessária reflexão individual e coletiva que o trabalho nesse campo requer. A descontinuidade dos programas e serviços pouco enraizados na institucionalidade pública, também marca o trabalho da assistência social, que sofre diretamente com a transição das elites dirigentes, em uma área historicamente sujeita a manipulações personalistas e moeda de troca política.

É necessário, contudo, balizar essa análise com o movimento mais geral das mudanças do trabalho, que incidem nos problemas atuais de gestão e regulação do trabalho na administração pública.

As transformações em curso no mundo do trabalho atingem intensamente o conjunto dos trabalhadores das esferas pública e privada e os vínculos que estabelecem, expressas pelo grande crescimento das formas flexíveis e precárias de trabalho – informal, parcial, temporário, terceirizado – sem o direito às garantias derivadas do trabalho assalariado “com carteira assinada”.

A implantação do SUAS exige novas formas de gestão do trabalho e certamente a ampliação do número de trabalhadores é condição essencial, ao lado de processos continuados de formação e qualificação.

Coloca-se, pois, a urgência da ampliação de *pactos de gestão do trabalho* a serem negociados entre os diferentes interlocutores (estatais e organizações profissionais), no sentido de implantar uma política comprometida com a ampliação do quadro de profissionais, realização de concurso público, definição de carreira, condições de trabalho, perfis das equipes, remuneração compatível, etc.

Estudos realizados por Passos Nogueira (2006) sobre a gestão e regulação do trabalho no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS apresentam um quadro grave de desregulamentação das relações de trabalho no setor público, agravado pela incapacidade do Estado em fazer cumprir os requisitos consti-

tucionais do concurso público e de aplicação universal de um regime jurídico único do trabalho.

Segundo o autor, “esta tendência desviante em relação ao fundamento legal do trabalho na administração pública afetou não só aos estados e municípios, como também ao próprio governo federal. Proliferaram desde então, diversos tipos de contratos de trabalho espúrio, alguns deles mediados por cooperativas, fundações privadas, ONGs”. (Passos Nogueira, 2006:151)

O autor constata também que em grande parte o crescimento do Programa de Saúde da Família foi baseado nessas formas precárias de contratação. Chama atenção, ainda, que a despeito dos resultados importantes que a expansão dos serviços hospitalares, de saúde da família, de vigilância sanitária produziu para a população, o ônus desse processo não pode recair no aumento da precarização do trabalho dos seus profissionais, criando maior instabilidade nos serviços públicos.

Diante desse quadro, é inegável que a gestão do trabalho no SUAS torna-se tarefa prioritária e estratégica, considerando ainda as metas de expansão do sistema e as tensões decorrentes das pressões por aumento da demanda que já se fazem sentir.

Relevante também é a consideração da face gerencial do SUAS e a necessidade de incorporar tecnologias de gestão, no sentido de melhorar a *performance* do seus processos de trabalho e dos resultados alcançados.

A adoção de sistemas de planejamento e gestão de serviços e programas é fundamental para a política pública que pretende ser eficiente e democrática, envolvendo distintas áreas disciplinares, além de iniciativas intersetoriais e interinstitucionais.

Os quadros técnicos e administrativos precisam estar qualificados e preparados para formular, implementar, monitorar e avaliar as políticas públicas, em especial para enfrentar o desafio atual de consolidar o SUAS.

Processos de monitoramento e avaliação das políticas públicas são ferramentas indispensáveis à gestão governamental, exigindo-se dos gestores públicos da assistência social o compromisso com a direção do processo de inovação organizacional, como sujeitos ativos da mudança que está sendo requisitada.

Daí a necessidade de implantar estratégias de negociação permanente para dirimir conflitos e estabelecer acordos com os diversos segmentos da força de trabalho.

Um dado significativo citado por Passos Nogueira (2206:161), demonstra que, ao menos na esfera federal, está em curso, desde 2003, um processo de recomposição dos seus quadros. Mas, é preciso considerar que o grau de responsabilidade pelos serviços públicos é relativamente maior nos estados e municípios, em decorrência do processo de descentralização. Portanto, para essas esferas também está posto o desafio de implantação de uma política de recursos humanos e de gestão do trabalho que responda às necessidades do atual estágio de consolidação do SUAS em todo o território nacional.

## 2. SUAS: Matrizes Conceituais

Neste item busca-se compreender o novo desenho e a lógica de estruturação do SUAS, no contexto das principais mudanças que estão no horizonte da Política de Assistência Social.

Para essa compreensão é importante comparar as novas definições com o período anterior, mais especificamente, após a Constituição de 1988 e a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1993). Não se pretende uma avaliação desse processo, mas numa breve retrospectiva, registrar as transformações mais relevantes.

A principal referência para a reflexão sobre o Sistema Único de Assistência Social é sua inserção na Seguridade Social. Boschetti (2005:10) revela que em nosso País, “a seguridade social é condicionada e limitada pela condição do mercado de trabalho no Brasil, visto que apenas a saúde incorporou o princípio da universalidade, enquanto a previdência destina-se apenas aos contri-

buintes e a assistência é restrita aos pobres em situações de extrema pobreza e indigência”. Esse modelo limitado, não instituiu um sistema amplo e articulado de garantia de direitos.

Um rápido retrospecto de 1993-2004 registra alguns marcos dos processos e formatos políticos da Assistência Social, anteriores à PNAS e ao SUAS:

### **1988 – Constituição Federal: mudança de “paradigma”**

Consagrou a concepção de SEGURIDADE SOCIAL como Política Pública de Proteção Social, política de direitos, de responsabilidade estatal, composta pelo tripé Saúde, Previdência e Assistência Social<sup>4</sup>.

A Constituição de 1988 estabeleceu o princípio da descentralização e da participação local rompendo com a centralidade federal.

No marco constitucional, a Assistência Social, integrante da Seguridade Social, é concebida como política pública, não contributiva<sup>5</sup>, de direção universal, de responsabilidade estatal, como direito de cidadania, com potencialidade de ampliar os direitos sociais aos cidadãos, de acordo com suas necessidades, a partir da condição inerente de ser de direitos. Essa mudança de paradigma rompe com a histórica concepção de filantropia, benemerência e caridade, onde a assistência social é concebida como uma ajuda ou favor, ocasional e emergencial.

### **1993 - Lei Orgânica da Assistência Social – Loas<sup>6</sup>**

Afirma os novos paradigmas da Política de Assistência Social: garantia de cidadania, proteção social, caráter não contributivo, necessária integração entre o econômico e o social, primazia da responsabilidade do Estado na universalização de direitos e de acessos aos serviços.

4. Segundo a Constituição Federal, 1988, art. 194: “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 à assistência social”.

5. “A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”. Constituição Federal, 1988, Art. 203.

6. Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.

Estabelece um novo desenho institucional e o controle social: comando único, descentralização, planos e fundos de assistência social e a criação de conselhos de gestão e controle social em todas as esferas de poder.

### **1994 – 2003 - Construção do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social**

Nesse período, desencadeia-se um amplo processo nacional de construção do sistema descentralizado e participativo, com a implantação dos conselhos paritários e deliberativos, fundos e planos nos três níveis de governo; realizam-se conferências nacionais, estaduais e municipais; e, observa-se a organização da sociedade civil através da constituição de fóruns municipais, estaduais e nacional de assistência social.<sup>7</sup>

Foram extintas a LBA – Legião Brasileira de Assistência e a FCBIA – Fundação Brasileira para a Infância e a Adolescência, que operavam numa lógica anterior a Constituição e a Loas.

Do ponto de vista do desenho da gestão, a principal mudança nacional foi a exigência de implantação de Conselhos, Planos e Fundos de Assistência Social, nos três níveis de governo, enquanto instrumentos básicos da descentralização e democratização, que possibilitam o acesso ao financiamento público.

Ainda que a implementação desses instrumentos tenha sido limitada, a definição legal e as normatizações afirmam diretrizes e princípios relevantes: a apresentação de *planos de assistência social* operou uma mudança importante, ao exigir do gestor planejamento e avaliação sistemáticas e contínuas de suas ações; a constituição de *fundos de assistência social* pautou a exigência de orçamento governamental para a implementação das ações e, à parte os limites de recursos, vem produzindo mudanças na cultura do financiamento da assistência social, que historicamente tem sido se constituído a partir das sobras de recursos financeiros de outras áreas; os

7. Registra-se também nesse período a relevante contribuição das universidades brasileiras na realização de avaliações, estudos, pesquisas e capacitações de gestores e técnicos que atuam na área.

*conselhos de assistência social* apontam para a democratização da gestão, buscando romper com o modelo autoritário de decisão centralizada e unilateral e possibilitando a participação das organizações e entidades de assistência social, apesar de se constatar a baixa participação dos usuários.<sup>8</sup>

São marcos desse período a 1ª Política Nacional de Assistência Social (1998) e as Normas Operacionais Básicas, NOB 1 (1998) e NOB 2 (1999), que reafirmaram os princípios e diretrizes da LOAS; delimitaram as competências próprias de cada nível de governo; criaram as comissões intergestores para debater aspectos da gestão compartilhada da União com estados e municípios, de caráter consultivo, com representantes dos níveis de governo (na esfera federal, a Comissão Intergestores Tripartite – CIT e na esfera estadual as Comissões Intergestores Bipartite - CIBs); e, ainda, estabeleceram regras e mecanismos de financiamento para serviços, programas e projetos e os repasses do fundo nacional para os fundos estaduais e municipais, de acordo com a série histórica.<sup>9</sup>

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, deliberou pela implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS no sentido de consolidar o sistema descentralizado e participativo da assistência social.

## 2.1. Sistema Público de Proteção Social

Em 2004 é aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS a nova Política Nacional de Assistência Social – PNAS, consolidando princípios, diretrizes, objetivos e ações da assistência social, em particular a Proteção Social Básica e Especial, e propondo a necessidade de construção do SUAS. É na PNAS que são definidas as bases para o novo modelo de gestão da política pública de assistência social – o SUAS, aprovado em 2005.

---

8. Durante esses anos pesquisas e estudos têm analisado os avanços e limites dos conselhos. A V Conferência Nacional de Assistência Social, ao apresentar o subsídio “Álbum de fotografia”, revelou a interferência do poder executivo na escolha da representação da sociedade civil e a baixa representatividade dos usuários.

9. Os serviços de ação continuada, que eram conveniados pela antiga LBA foram denominados “série histórica”.

A PNAS/2004 e a NOB-SUAS/2005 significam um novo patamar para uma Política de Estado na área da Assistência Social, o que implica enraizamento institucional que garanta permanência, continuidade e consolidação dos acúmulos obtidos. Busca implementar um sistema público que institua um modo de gestão compartilhada, o co-financiamento, a cooperação técnica entre os três entes federativos, hierarquizando as ações, uniformizando conceitos no sentido da classificação dos serviços específicos de assistência social e estabelecendo o lugar próprio da rede socioassistencial.

O SUAS é um modelo de gestão para todo território nacional, que articula a ação dos três entes governamentais através do estabelecimento de novos pactos federativos para a política de assistência social e para a sua articulação com as demais políticas sociais no âmbito da proteção social brasileira.

Como observa Sposati, o SUAS não é um programa e sim uma nova ordenação da gestão da assistência social como política pública. “A grande novidade do Sistema Único de Assistência Social - SUAS é de instaurar em todo o território brasileiro um mesmo regime geral de gestão e alcance da política brasileira de assistência social com a perspectiva de responder à universalidade de um direito de cidadania”. (Sposati, 2006:111)

Na PNAS são definidas as bases do novo modelo de gestão em todo território nacional, como um sistema de regulação e organização do atendimento às necessidades sociais, por meio de um conjunto articulado de serviços continuados, benefícios, programas e projetos.

A NOB-SUAS define com maior detalhamento as particularidades desse sistema de atenção hierarquizado a partir de níveis de proteção social e de complexidade diferenciados, o que introduz novas lógicas de organização, gestão e provisão no campo das ações continuadas de assistência social.

Dentre os elementos essenciais dessa nova formulação da política de assistência social, destacam-se:

- a atenção diferenciada segundo níveis de *proteção social básica e especial* (de alta e média complexidade), objetivando o atendimento de necessidades sociais, rompendo-se com a lógica da atenção às carências dos “necessitados”;
- o *território* como base de organização do sistema, cujos serviços devem obedecer a lógica de proximidade do cidadão e localizar-se naqueles territórios de incidência de vulnerabilidades e riscos sociais para a população;
- o *trabalho com famílias* como princípio matricial e ordenador das ações públicas e privadas desenvolvidas pela política de assistência social;
- a *gestão compartilhada* com reconhecimento das responsabilidades estritamente estatais;
- a definição clara de *competências técnico-políticas* da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com a *participação da sociedade civil*;
- o *fim da relação convenial* entre os entes federados;
- o *co-financiamento* das três esferas de governo pautado em pisos de proteção básica e especial por meio de repasses fundo a fundo;
- a estruturação de *sistemas de informação* para apoiar o planejamento, a gestão, o monitoramento e a avaliação das ações implementadas;
- a criação de bases sólidas para a construção de uma política nacional de recursos humanos, de capacitação e planos de gestão de média e longo prazos (como por exemplo, o Plano Nacional Decenal da Assistência Social).

A implementação do SUAS exige um efetivo pacto federativo, que resulte em unidade e organicidade das ações públicas, consideradas as diversidades regionais e os portes dos municípios.

O SUAS define, regula, padroniza, organiza a hierarquia, os vínculos, responsabilidades e competências dos diferentes entes governamentais; os serviços, benefícios e seus programas e projetos de caráter permanente ou eventual; o modo de financiamento de benefícios, programas e projetos; as terminologias e nomenclaturas utilizadas; o lugar da rede de serviços socioassistenciais, como dito alhures.

O Sistema Único de Assistência Social parte da compreensão da matricialidade sócio-familiar, da descentralização político-administrativa e da *territorialização*, reafirmando novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil e para o financiamento e controle social da política. Destaca, ainda, o desafio da participação dos usuários e usuárias nos conselhos de assistência social e a necessária política de regulação e gestão do trabalho e de monitoramento e avaliação.

A assistência social vive uma transição paradigmática, que introduz novos conceitos e parâmetros, que se desdobram em mudanças na gestão, no financiamento e no controle social.

Essas alterações estão em processo de implementação, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios estão enfrentando uma transição na qual há muitos desafios, mas também oportunidades de criação e inovação, que dependem da intensificação do debate, do enfrentamento de resistências e da necessária conquista de adesões e formação de consensos para que se tenha um SUAS com reconhecimento público e legitimidade social.

É importante destacar a dimensão de gradualismo (Lima, 2004:89), decorrente dos arranjos políticos e institucionais para viabilizarem a consolidação do SUAS a partir de aproximações sucessivas que garantam avanços cumulativos e socializados com todos os agentes envolvidos.

## 2.2. A proteção social no âmbito da assistência social

Em uma perspectiva abrangente, a proteção social refere-se às ações voltadas para resguardar os cidadãos contra riscos pessoais e sociais inerentes aos

ciclos de vida e/ou atender necessidades sociais geradas em diferentes momentos e contextos históricos relacionadas a uma multiplicidade de situações conjunturais e estruturais, individuais ou coletivas.

São diversos os fatores que configuram situações de risco e vulnerabilidade social: a ausência ou precariedade de renda; o desemprego e o trabalho informal e inseguro; o acesso frágil ou inexistente aos serviços sociais públicos; a perda ou fragilização de vínculos de pertencimento e de relações sócio-familiares; as mais diversas discriminações e preconceitos a que estão sujeitos indivíduos, famílias, coletividades, grupos e classes sociais.

A desigualdade social e a pobreza inerentes à sociedade capitalista contemporânea, engendram diferentes modalidades de *desproteção* social que exigem atenção estatal para o seu enfrentamento.

Nesse sentido, proteção social é um sistema público da maior relevância e as ações neste campo envolvem a participação de um amplo leque de políticas sociais que irão compor sistemas de seguridade social mais ou menos abrangentes, dependendo das conquistas realizadas pelas sociedades concretas em que estão inseridos.

A inserção da assistência social na seguridade social brasileira aponta para seu caráter de política de proteção social articulada a outras políticas do campo social e econômico, que devem manter entre si relações de completude e articulação, voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida.

A proteção social no âmbito da assistência social tem por direção o desenvolvimento humano e social e os direitos de cidadania, e seus serviços, programas, projetos e benefícios devem estar articulados com as demais políticas sociais para efetivamente se constituir um sistema público.

Segundo a NOB/SUAS (2005:90-93), a proteção social a ser operada pela assistência social envolve a garantia de um conjunto de seguranças dinamicamente articuladas:

- **segurança de acolhida:** provida por meio da oferta pública de espaços e serviços adequados para a realização de ações de recepção, escuta profissional qualificada, informação, referência, concessão de benefícios, aquisições materiais, sociais e educativas. Supõe abordagem em territórios de incidência de situações de risco, bem como a oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e famílias sob curta, média ou longa duração;
- **segurança social de renda:** é complementar à política de emprego e renda e se efetiva mediante a concessão de bolsas-auxílios financeiros sob determinadas circunstâncias, com presença ou não de contrato de compromissos; e por meio da concessão de benefícios continuados para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de seguridade social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho;
- **segurança de convívio:** realiza-se por meio da oferta pública de serviços continuados e de trabalho socioeducativo que garantam a construção, restauração e fortalecimento de laços de pertencimento e vínculos sociais de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança, societários. A defesa do direito à convivência familiar, que deve ser apoiada para que possa se concretizar, não restringe o estímulo a sociabilidades grupais e coletivas que ampliem as formas de participação social e o exercício da cidadania. Ao contrário, a segurança de convívio busca romper com a polaridade individual/coletivo, fazendo com que os atendimentos possam transitar do pessoal ao social, estimulando indivíduos e famílias a se inserirem em redes sociais que fortaleçam o reconhecimento de pautas comuns e a luta em torno de direitos coletivos;
- **a segurança de desenvolvimento da autonomia:** exige ações profissionais que visem o desenvolvimento de capacidades e habilidades para que indivíduos e grupos possam ter condições de exercer escolhas, conquis-

tar maiores possibilidades de independência pessoal, superar vicissitudes e contingências que impedem seu protagonismo social e político. O mais adequado seria referir-se a *processos de autonomização*, considerando a complexidade e a processualidade das dinâmicas que interferem nas aquisições e conquistas de graus de responsabilidade e liberdade dos cidadãos, que só se concretizam se apoiadas nas certezas de provisões estatais, proteção social pública e direitos assegurados.

- **a segurança de benefícios materiais ou em pecúnia:** garantia de acesso à provisão estatal, em caráter provisório, de benefícios eventuais para indivíduos e famílias expostas a riscos e vulnerabilidades circunstanciais, de emergência ou calamidade pública.

O SUAS, como um novo ordenamento da política de assistência social, configurou a Proteção Social em duas modalidades – Básica e Especial - conforme a natureza e a complexidade envolvidas, partindo do pressuposto de que as necessidades sociais são diversas e complexas, exigindo respostas públicas diferenciadas.

47

A **Proteção Social Básica** engloba as ações preventivas, de convivência, socialização, inserção e acolhida, voltadas prioritariamente para as famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, visando desenvolver potencialidades, aquisições e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Nessa modalidade, estão incluídos os serviços, programas e projetos, locais de acolhimento, convivência e socialização e os benefícios de prestação continuada, eventuais e outras formas de transferência de renda como, por exemplo, os benefícios pagos pelo Programa Bolsa Família. A realização dessas atenções se concretiza nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS.

A **Proteção Social Especial** refere-se a programas e serviços mais especializados, dirigidos às famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social. Há duas modalidades de proteção social especial, média complexidade e alta complexidade.

Para a **Proteção Especial de Média Complexidade** são considerados os serviços que ofertam atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados em maior grau que os de proteção básica, cujos vínculos familiar e comunitário, embora fragilizados, não foram rompidos. Os serviços de acolhida, escuta, atendimento psicossocial a indivíduos, grupos e famílias, referência e contra-referência com a rede socioassistencial, com as demais políticas sociais e com as instituições que compõem o Sistema de Garantias de Direitos são realizados nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS.

A **Proteção Especial de Alta Complexidade** prevê assistência integral (moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido) a famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou sob ameaça, necessitando a sua retirada do núcleo familiar ou comunitário. (PNAS, 2004:37).

Outro eixo importante na mudança de “paradigmas” que o SUAS introduz refere-se à concepção de serviços.

48

A redefinição dos serviços socioassistenciais busca romper com sua organização a partir dos segmentos sociais a serem atendidos (criança, adolescente, pessoas com deficiência, idosos) para estruturá-los em redes de proteção social capazes de assegurar um amplo conjunto de seguranças sociais.

A implantação do Sistema Único de Assistência Social exige um redimensionamento dos serviços socioassistenciais, que assumem papel relevante no conjunto de provisões a serem garantidas.

Tal reflexão ganha centralidade na análise dos novos “paradigmas” e conceitos da PNAS, no interior de um sistema público de proteção social que têm nos serviços continuados não contributivos seu eixo estruturador.

A expansão dos serviços sociais na sociedade capitalista contemporânea expressa a complexificação das relações sociais, com o agravamento da *questão social* e ampliação das necessidades de reprodução social dos trabalhadores e de suas famílias.

É conhecida também a estreita relação entre pobreza e acesso a serviços públicos. Para além da insuficiência ou ausência de renda, a pobreza é ainda maior quando a provisão dos serviços públicos é precária e as famílias não contam com redes de proteção social pública que viabilizem o acesso a serviços sociais básicos e de infra-estrutura urbana.

As vulnerabilidades sociais se agravam também pela degradação do meio ambiente, que potencializa os riscos socioambientais para o conjunto da população, com sérios rebatimentos nas condições de saúde, especialmente para as famílias pobres com dificuldades de inclusão no meio urbano e limitado acesso e usufruto dos equipamentos de uso coletivo.

Essa condição de pobreza e vulnerabilidade é associada, pois, a um quadro de necessidades sociais não satisfeitas, geradoras de dificuldades materiais, relacionais, culturais que exigem cada vez mais a superação de ações pontuais e fragmentadas, bem como a adoção de padrões de atenção que combinem multidimensionalidade, intersetorialidade e maleabilidade na oferta de serviços.

No caso da assistência social, a necessidade de organização dos serviços está colocada na Loas, que os define como “as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nessa lei”. (LOAS, 1993, Art.23)

Os serviços socioassistenciais envolvem a produção de ações continuadas e por tempo indeterminado, dirigidas a situações identificadas e monitoradas nos territórios em que se encontra a população demandante.

O papel estratégico desempenhado pelos serviços na assistência social representa um avanço em relação às formas descontínuas, improvisadas, eventuais e não geradoras de direitos que as provisões nesse campo tiveram historicamente.

Os serviços devem assumir também um novo lugar na proteção social, básica e especial, e não podem autonomizar-se de programas, benefícios e projetos, nem das dimensões de vigilância social e defesa de direitos.

Produzir serviços que resultem em mudanças concretas nas condições de vida das pessoas exige estrutura de funcionamento e qualificação dos trabalhadores responsáveis pela sua oferta. A organização dos serviços socioassistenciais envolve processamento de informações, interações individuais e coletivas, trocas interpessoais entre “mediadores” e usuários.

Os serviços constituem a parte mais substantiva da atenção socioassistencial (Muniz, 2005), a mediação mais próxima da política com o seu público destinatário. Em função disso, é preciso que estejam claramente definidos e especificados, em termos da natureza, conteúdos, tipologia, tamanho da cobertura e custo financeiro, o que vem sendo construído de forma pactuada no âmbito das definições requeridas à implantação do SUAS nos Estados, Distrito Federal e Municípios.<sup>10</sup>

Além da *Proteção Social*, a PNAS definiu duas outras importantes funções da assistência social - a *Vigilância Social e a Defesa Social e Institucional* - que se inter-relacionam e se complementam no sistema descentralizado e participativo, constituindo as referências centrais para a organização dos serviços socioassistenciais.

### **Vigilância Social**

No âmbito da assistência social, a vigilância social consiste na localização, conhecimento e monitoramento das formas de vulnerabilidade social da população presentes nos diferentes territórios.

---

10. A partir do estabelecido na NOB/SUAS, o governo federal expediu uma série de portarias voltadas para a definição dos serviços e ações continuadas a serem co-financiadas com estados e municípios, vinculados aos pisos de proteção social básica e especial. Cf. Portaria n.º. 440, de 23 de agosto de 2005 e Portaria n.º. 442, de 26 de agosto de 2005.

O objetivo central da vigilância social é conhecer o cotidiano da vida dos usuários da política de assistência social, detectando situações de precarização, vulnerabilidade e risco social que ameaçam cidadãos e suas famílias.

De acordo com a PNAS (2004), essa função da Assistência Social deve produzir, sistematizar informações, construir indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos de vida; identificar indivíduos com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; identificar a incidência de crianças e adultos vítimas de exploração, de violência e de ameaças; identificar vítimas de preconceito por etnia, gênero e orientação sexual, identificar a incidência de vítimas de apartação social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência; e também exercer vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social, em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários. Os indicadores devem mensurar no território as situações de riscos sociais e violação de direitos. (PNAS, 2004)

A vigilância social é mecanismo essencial para a prevenção do risco, do quase risco e das situações de vulnerabilidade social existentes nos territórios e micro-territórios, pois é por meio do conhecimento das situações concretas que o SUAS pode alcançar a efetividade dos serviços socioassistenciais ofertados à população atendida.

### **Defesa Social e Institucional**

A garantia de direitos e de condições dignas de vida configura um horizonte para a assistência social concebida como Seguridade Social. Os direitos sociais devem estar presentes em todo o processo de implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais. A perspectiva do SUAS é a da acessibilidade, autonomia, sustentabilidade e protagonismo, não submetendo em nenhuma hipótese o usuário a relações de tutela e subalternização.

Afirmar o novo estatuto da assistência social é inserir programas, projetos, serviços e benefícios no campo das necessidades humanas e dos direitos.

Como afirma Paiva (2006:21) “aquilo que não é direito social é favor, bem-estar, ação abnegada, doação, enfim, a repavimentação dos percursos que pretendem comprimir o espaço público, transfigurá-lo em oposição à ordem democrática”.

A implantação do SUAS cria oportunidades para *re-significação* da assistência social no campo dos direitos. A assistência social não é um fenômeno dado, mas um campo de construção histórica de sujeitos e processos sociais que deve resultar em avanços na preservação e conquista de novos direitos.

A defesa dos direitos socioassistenciais consubstancia a efetiva possibilidade de conhecimento e acesso dos usuários aos seus direitos e à sua fruição, bem como os benefícios assistenciais concretizam direitos no campo da assistência social.

52

Os cidadãos precisam contar com locais onde possam se manifestar quanto à violação de seus direitos. Esses locais devem arbitrar sobre a manifestação da violação, e, se procedente, adotadas medidas e procedimentos que retratem o processo de violação a que o cidadão tenha sido submetido. (NOB-SUAS, 2005)

Os principais mecanismos e espaços de defesa de direitos, previstos na NOB-SUAS são: ouvidorias, centros de referência, centros de apoio sócio-jurídico, conselhos de direitos, entre outros.

Os espaços de defesa social configuram-se como públicos e devem ser objeto de discussão e construção nas diferentes esferas de governo, assegurando o *direito a ter direitos e o direito de reclamar direitos*, acessando todos os mecanismos do sistema de garantia de direitos existentes na sociedade.

Para tanto, é preciso ativar a participação crítica daqueles que demandam a proteção social, reconhecê-los como interlocutores e sujeitos legítimos de necessidades sociais e direitos, a serem explicitados nos espaços públicos aonde se realiza a gestão do SUAS, nos três níveis de governo, tendo em vista a sua ampliação e democratização.

### 2.3. Território e territorialização dos serviços socioassistenciais

A perspectiva territorial incorporada pelo SUAS representa outra mudança paradigmática de relevância. As ações públicas da área da assistência social devem ser planejadas territorialmente tendo em vista a superação da fragmentação, o alcance da universalidade de cobertura, a possibilidade de planejar e monitorar a rede de serviços, realizar a vigilância social das exclusões e estigmatizações presentes nos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e carecimentos.

O território é a base de organização do SUAS, mas é necessário elucidar que o território representa muito mais do que o espaço geográfico. Assim, o município pode ser considerado um território, mas com múltiplos espaços intra-urbanos que expressam diferentes arranjos e configurações socioterritoriais.

Os territórios são espaços de vida, de relações, de trocas, de construção e desconstrução de vínculos cotidianos, de disputas, contradições e conflitos, de expectativas e de sonhos, que revelam os significados atribuídos pelos diferentes sujeitos. É também o terreno das políticas públicas, onde se concretizam as manifestações da *questão social* e se criam os tensionamentos e as possibilidades para seu enfrentamento.

Koga e Nakano (2005), dois estudiosos da questão territorial, afirmam que é preciso compreender que os diferentes segmentos da população “podem apresentar configurações muito distintas a depender do lugar/lugares onde se encontram, onde se concretizam como sujeitos coletivos de ações político-territoriais, onde se fazem realidade e onde acontecem como vida” (Koga e Nakano, 2005:74).

Considerando as profundas discrepâncias e desigualdades sociais de um país de porte continental como o Brasil, com os seus 5.564 municípios, constitui um equívoco pretender homogeneizar realidades tão diversas, como se observa na adoção de certas classificações que medem graus de pobreza e indigência das populações, sem considerar a diversidade das realidades municipais, a começar pela populacional, e as que se manifestam em distintas escalas inter e intra-regionais, inter e intra-urbanas.

Um dado relevante a considerar é que desse conjunto de mais de 5 mil municípios brasileiros, cerca de 4 mil são classificados como de pequeno porte, com menos de 20 mil habitantes, segundo o Censo-IBGE de 2000. Ou seja, 20% do total da população brasileira vivem/residem nestes municípios.

Apesar dos altíssimos níveis de urbanização do território brasileiro, no caso desse grande conjunto de municípios de pequeno porte, é preciso considerar ainda o recorte rural presente nessas realidades municipais, o que cria a necessidade de diferentes desenhos de políticas públicas e a consideração de peculiaridades a serem identificadas no planejamento e na alocação territorial de serviços e equipamentos.

No outro extremo, também as cidades metropolitanas, com seus altos índices de concentração populacional (20%), possuem configurações específicas que devem ser tratadas a partir de outros critérios de abordagem.

“Nesse sentido, a análise sobre as desigualdades socioterritoriais intra-urbanas e as diferenciações internas são fundamentais para orientar respostas das políticas públicas. [...] Nas cidades metropolitanas, os baixos números percentuais ganham dimensões grandiosas quando vistos em termos absolutos. Nesses contextos, os índices médios nada dizem sobre as imensas disparidades que marcam o cotidiano de seus moradores”. (Koga e Nakano, 2005:72)

No que se refere às desigualdades socioterritoriais, também as questões étnico-raciais assumem forte relevância e precisam ser consideradas quando se trata de conhecer a diversidade territorial e sócio-cultural que caracteriza a socieda-

de brasileira. A presença de comunidades tradicionais como os quilombolas, grupos indígenas, populações de pescadores e ribeirinhas espalhadas por todas as regiões brasileiras, adiciona maior complexidade ao estudo e planejamento de serviços e equipamentos, pois são muitas as dificuldades de mapeamento e conhecimento dessas comunidades em termos de localização territorial, diversidade cultural, necessidades sociais a serem atendidas. É preciso, pois, ampliar os espaços de debate e participação dessas comunidades, para que a política pública de assistência social possa ser feita *com* elas e não *para* elas.

A compreensão que incorpora a dimensão territorial das políticas públicas reafirma a presença de múltiplos fatores sociais, econômicos, culturais nos diversos territórios, que levam o indivíduo, a família e as coletividades a serem expostos a agravos e vulnerabilidades sociais de diferentes naturezas e magnitudes.

Desdobra-se para as políticas públicas, e em particular para a política de assistência social, a necessidade de compreender as particularidades de cada território e incorporar a abordagem territorial na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Para tanto, é fundamental pensar as “potencialidades ativas dos territórios na constituição de processos e relações sociais e de poder” (Koga e Nakano, 2005:68)

No SUAS, o princípio da *territorialização* da rede socioassistencial baseia-se na oferta capilar de serviços, a partir da lógica de proximidade do cidadão e na localização dos serviços nos territórios com incidência de vulnerabilidades e riscos sociais e pessoais para a população.

Com esses parâmetros, os serviços socioassistenciais podem ser direcionados a áreas territoriais prioritárias, a partir de um padrão nacional de cobertura que respeita a diversidade das condições locais e a dinâmica de suas inter-relações.

Nesse contexto, é importante refletir sobre a noção de risco social e diferenciá-la das teses que intitulam a sociedade moderna como “sociedade do risco”, em função do alto grau de incerteza que comanda o futuro da civilização.

Para Castel (2005:61), “um risco no sentido próprio da palavra é um acontecimento previsível, cujas chances de que ele possa acontecer e o custo dos prejuízos que trará podem ser previamente avaliados”.

Portanto, para a localização dos serviços socioassistenciais nos “territórios vulneráveis”, é necessário identificar os riscos a que estão expostos os grupos que ali vivem e organizar serviços e programas que possam preveni-los, evitando que se instalem, ou atenuá-los, no caso de já terem provocado agravos ou seqüelas individuais e sociais.

“O dimensionamento dos riscos e das vulnerabilidades, como condições prioritárias na assistência social, não retira a preocupação com o desenvolvimento da atenção ao quase risco ou com a descoberta de iniciativas inibidoras da presença ou do agravamento da vulnerabilidade. Só assim a assistência social, como política pública, alcançará sua efetividade.” (Sposati, 2006)

56

Não se trata, portanto, de uma imprevisibilidade a que todos os cidadãos de uma sociedade estão sujeitos, que gera um sentimento de impotência e uma “inflação atual da sensibilidade aos riscos [que] faz da segurança uma busca sem fim e sempre frustrada” (Castel, 2005:60)

Trata-se dos riscos a que estão expostos indivíduos, famílias, coletividades e classes sociais que se encontram fora do alcance da “rede de segurança” propiciada pela proteção social pública e que, por isso, se encontram em situações de pobreza e risco social gerados por uma cadeia complexa de fatores.

Sendo uma obrigação do Estado social de direito e do conjunto das políticas públicas, a proteção social é particularmente um dever da Assistência Social a todos os que dela necessitarem e que se encontram fora dos canais correntes da proteção pública: o trabalho, os serviços sociais públicos e as redes sócio-relacionais.

Os territórios, não sendo homogêneos, desafiam a criatividade dos profissionais e gestores públicos. Demandam estruturas operacionais que comportem e

atribuam graus de complexidade e flexibilidade aos serviços socioassistenciais, garantindo, ao mesmo tempo, uma identidade pública, inclusive pela adoção de nomenclatura comum (tipificação), para que possam ganhar visibilidade social em todo o território nacional.

É preciso, pois, analisar a existência de distintos recortes territoriais, os limites de um território em termos da acessibilidade dos serviços para determinados grupos ou comunidades com diferentes inserções e mobilidade espacial, os micro-territórios dentro de um grande território, a questão regional.

São processos que envolvem novas articulações intra e inter-municipais, exigindo estratégias diferenciadas de intervenção político-administrativa, especialmente dos governos estaduais junto a municípios limítrofes, para o estabelecimento de consórcios e outras modalidades de arranjos urbanos e rurais, na direção da regionalização de equipamentos, serviços e atendimentos.

A perspectiva *territorializada* dos serviços e benefícios da assistência social representa, portanto, mudança importante a ser adequadamente apropriada.

57

Com o princípio da *territorialização* há múltiplos ganhos para a gestão e especialmente para a população usuária. Os serviços, sendo implementados próximos ao cidadão, podem antecipar respostas às suas necessidades e facilitar o acesso, em uma perspectiva de proteção social pró-ativa. Mas para tanto, deverão ser organizados a partir do conhecimento do território, de seus recursos, de sua população, das relações sociais e de classes da identificação das demandas sociais, das suas carências, mas também das potencialidades locais e regionais que esses territórios contêm.

A dimensão territorial implica tratar a cidade e seus territórios como “chão da política pública” (Koga e Ramos, 2004:56), o que significa um deslocamento para além da setorialidade adotada tradicionalmente, no sentido de abranger o trabalho em rede dos serviços públicos e privados que se organizam nos territórios onde as diversas comunidades vivem e tecem seu cotidiano.

## 2.4. A matricialidade familiar

Há algumas décadas a família brasileira está em processo de mudança, particularmente no que se refere a sua composição e relações internas e externas, tendo em vista as transformações políticas, econômicas e culturais que o país e o mundo capitalista vêm atravessando. Em geral, esse processo de transformações, incorporado muito lentamente pela legislação e pelas políticas públicas, é parte da dinâmica das relações cotidianas.

Na PNAS e no SUAS, a matricialidade familiar significa que o foco da proteção social está na família, princípio ordenador das ações a serem desenvolvidas pelo poder público. Mas, como diz a NOB-SUAS, “não existe família enquanto modelo idealizado e sim famílias resultantes de uma pluralidade de arranjos e re-arranjos estabelecidos pelos integrantes dessas famílias”. Nesse sentido, a família é concebida “como núcleo afetivo, vinculada por laços consangüíneos, de aliança ou afinidade, onde os vínculos circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero” (NOB-SUAS, 2005).

58

No entanto, como observa Mioto (2004:47), o “consenso existente sobre as transformações da família concentra-se apenas nos aspectos referentes à sua estrutura e composição, pois as expectativas sociais sobre suas tarefas e obrigações continuam preservadas”.

Em outras palavras:

Apesar das grandes transformações sociais e seus impactos nos arranjos e composições familiares contemporâneas, observa-se a permanência de velhos padrões e expectativas quanto ao seu funcionamento e desempenho dos papéis paterno e materno, independente do lugar social que ocupam no sistema de classes e de estratificação social.

Isto é particularmente relevante no contexto das políticas sociais que deslocam a abordagem do indivíduo para a família, por que isto cria a necessidade de outras definições e explicitações que decorrem da concepção da família como portadora de direitos.

Perguntas do tipo - o que é uma família? De que família está se falando? Quem corporifica a família para efeito de inserção nos programas e benefícios? -são fundamentais no desenho das políticas sociais que tem a família como matriz de abordagem. (Fonseca, 2004:13)

Considerando a centralidade e o protagonismo que as famílias assumem no SUAS, estas questões ganham relevância também para as ações socioeducativas propostas.

Não basta constatar as transformações por que passam as famílias, se persistirem abordagens conservadoras e disciplinadoras no trabalho profissional que se realiza.

O reforço da abordagem familiar no contexto das políticas sociais, tendência que se observa não apenas na assistência social requer, portanto, cuidados redobrados para que não se produzam regressões conservadoras no trato com as famílias, nem se ampliem ainda mais as pressões sobre as inúmeras responsabilizações que devem assumir, especialmente no caso das famílias pobres.

Se considerarmos, por exemplo, a grande incidência de famílias chefiadas por mulheres<sup>11</sup>, o conceito de chefia familiar deveria ser mais elástico e não compreender apenas as situações em que o chefe masculino está ausente, mas também os casos em que a mulher é a provedora econômica da família, independente da presença ou não do cônjuge masculino.

Nesse contexto, importa destacar que as famílias que dependem exclusivamente do trabalho feminino são mais vulneráveis em função da segregação da mulher a atividades de baixa remuneração e a alta incidência de trabalho informal e precário que caracteriza sua inserção no mercado de trabalho.

---

11. É importante não desconhecer a polêmica em torno do conceito de chefia familiar por trazer implícito um sistema patriarcal de poder e a idéia de que não existiriam conflitos em relação à alocação de recursos entre os membros do domicílio. No entanto, em função da generalização, mantém-se o uso daquela expressão. Para aprofundamento dessa análise, consultar Carvalho, 1998.

Como essas famílias são geralmente compostas por mulheres com filhos pequenos, é grande a tendência de que a baixa e incerta remuneração feminina favoreçam a inserção precoce das crianças no trabalho, afastando-as da escola e ampliando os riscos e vulnerabilidades a que são expostas.

Por todas essas razões, as famílias que dependem do trabalho feminino, chefiadas, via de regra, por jovens mães solteiras, viúvas ou mulheres separadas dependem cada vez mais das políticas públicas e do apoio da rede de serviços de proteção social. No entanto, é necessário que programas e serviços sejam estruturados e direcionados para as mulheres expostas a maior vulnerabilidade, na dupla condição de mulher e chefe de família.

Organizar o SUAS a partir da matricialidade familiar implica, portanto, considerar o incremento do número de mulheres chefes de família a partir de distintos ângulos, muitas vezes contraditórios:

- de um lado, o reconhecimento da crescente participação da mulher no mercado de trabalho e na vida pública, mas por outro, a incorporação da mulher a atividades subalternas e de baixa remuneração;
- a expressão das crescentes responsabilidades assumidas pelas mulheres no custeio das despesas domésticas e cuidados com os filhos, o que lhes faculta certo poder, mas também a sobrecarga que dificulta a construção da autonomia das mulheres, especialmente em condições de extrema pobreza;
- a expressão das novas relações de gênero, mas ao mesmo tempo a disseminação no âmbito dos programas sociais, da visão da mulher como “boa gestora da pobreza porque essa mulher é capaz de, com pouquíssima renda, ‘se virar’ para garantir uma socialização menos rebelde ou menos problemática das pessoas em torno da sua família”. (Godinho, 2004:19)

Portanto, as diferentes configurações familiares, as famílias monoparentais associadas à “feminização” da pobreza”; a forte presença de avós que compartilham a mesma casa, produzindo a convivência de três gerações - “conlon-gevidade” segundo alguns autores (Campos, 2004:83); as formas familiares

em transição decorrentes do desemprego masculino adulto; as famílias sem descendência ou compostas por casais homossexuais, entre outras, compõem um leque de questões a serem consideradas no trabalho socioeducativo com famílias e na capacitação dos profissionais responsáveis pelos programas e serviços no âmbito do SUAS.

Considerando essas reflexões, conclui-se que a família pertence a um espaço da vida privada, mas estabelece relações, ao mesmo tempo conflitivas e complementares, com o Estado, mercado, organizações da sociedade civil, igrejas, associações, movimentos sociais.

Por ser historicamente determinada, não é possível definir um padrão de família<sup>12</sup>. Assim, as transformações societárias, as mudanças no mundo do trabalho, as relações econômicas e sociais nas quais se insere, os valores e as formas de sociabilidade existentes, impactam e fragilizam as famílias de modos e intensidades diferenciadas, de acordo com a classe social e com as posições ocupadas no sistema de estratificação social.

A partir das questões apresentadas, dois importantes cuidados devem ser tomados no trabalho social com famílias:

- não responsabilizar as famílias pelos seus problemas, dificuldades e condições de vulnerabilidade social, a fim de não reforçar vitimizações descoladas dos fatores estruturantes que condicionam/determinam as situações por elas vivenciadas, rompendo-se com a noção de que é responsabilidade dos indivíduos superar as dificuldades criadas pelos efeitos perversos das políticas econômicas adotadas;
- não perder a perspectiva societária no trabalho que busca organizar atores sociais e sociabilidades coletivas para a participação social e para a luta por direitos e transformações concretas nas condições de vida das famílias.

---

12. Segundo Paula (2008:31) “A Família, então, seria nessa perspectiva uma unidade social com determinado grau de complexidade situada na base da sociedade.”

A perspectiva da matricialidade familiar no âmbito do SUAS deve, pois, “considerar a família em sua dimensão de vida privada e pública, sem hipertrofiar a atenção ao desenvolvimento interno dela ou ao seu protagonismo social, mas articulá-las, de modo a capacitá-la a se tornar um espaço de ressonância dos interesses e necessidades coletivas e de mobilização à participação social” (Sawaya, 2004: 22)

## 2.5. Mudanças no financiamento e na gestão da informação

Não há dúvida alguma sobre o papel central do *financiamento* para garantir a institucionalidade da política pública, sendo o orçamento e sua execução peças-chaves do planejamento e na gestão das ações públicas.

O orçamento é a expressão de escolhas políticas que definem prioridades de gestão e as possibilidades efetivas de sua concretização.

62

Nos marcos da cultura burocrática, a tendência é conceber o orçamento como uma peça meramente técnica a que acessam apenas os “especialistas”. Dessa forma, uma questão que é essencialmente política é transformada em problema técnico, na linguagem de poucos.

Instala-se, assim, o que Marilena Chauí denominou *discurso competente* “[...] que se confunde com a linguagem *institucionalmente* permitida ou autorizada, isto é, um discurso no qual os interlocutores já foram previamente reconhecidos como tendo o direito de falar e ouvir, no qual os lugares e as circunstâncias já foram predeterminados para que seja permitido falar e ouvir e, enfim, no qual o conteúdo e a forma já foram autorizados segundo os cânones de sua própria competência”. (Chauí, 1989:7).

Considerando a tradição clientelista da assistência social e seu histórico uso como *moeda de troca política*, a questão do orçamento público nesta área ganha dimensão efetivamente prioritária.

Em decorrência, pode-se observar que é no campo do financiamento que residem os principais esforços e desafios para a democratização dos procedimentos orçamentários, a partir da incorporação de mecanismos de transparência, debate público entre as três esferas de governo, pactuação de prioridades, critérios de partilha e transferência, participação e controle social.

A exigência de cumprimento do Art. 30 da Loas, que condicionou durante os primeiros anos de estruturação da política de assistência social, a transferência de recursos federais a estados, Distrito Federal e municípios à existência de Conselho, Fundo e Plano constituiu etapa importante e necessária na construção do sistema descentralizado e participativo da assistência social, embora não suficiente hoje para garantir a qualidade da gestão do SUAS.

O SUAS institui uma forma de financiamento inovadora que busca cada vez mais estabelecer a relação orgânica entre gestão, controle social e financiamento.

Para isso, rompeu-se com a lógica de financiamento dos serviços mediante relação convenial entre entes federados, baseada em valores *per capita*. Instalou-se em seu lugar o co-financiamento, pautado em pisos de proteção social básica e especial e em repasses fundo a fundo, de forma regular e automática a partir de planos de ação e de prestação de contas. Também são definidos incentivos, de modo a promover a progressiva ampliação de responsabilidades dos municípios e estados, associada à maior participação na partilha de recursos federais.

O ponto central a ser destacado é que esse deslocamento da lógica do financiamento da assistência social permite viabilizar o atendimento das necessidades sociais efetivamente identificadas nos territórios dos municípios brasileiros, segundo sua natureza, complexidade do serviço e situação concreta a que se destina.

Também os fundos de assistência social são redefinidos como unidades orçamentárias de co-financiamento da política de assistência social nas três ins-

tâncias de governo. A NOB/SUAS concebe que a “instituição dos fundos caracteriza uma forma de gestão transparente e racionalizadora de recursos, que contribui para o fortalecimento e visibilidade da Assistência Social no interior da Administração, bem como para o controle social de toda a execução financeira.” (NOB/SUAS, 2005:129)

Destaque especial deve ser dado ao co-financiamento, respeitando-se a autonomia dos entes federados e suas realidades específicas, colocando-os na condição de protagonistas na definição de questões fundamentais, como critérios de partilha e de transferências, de mecanismos para a efetivação dos repasses de recursos e da possibilidade de ações de referência regional.

O co-financiamento da assistência social rompe com o modelo de programas impostos de cima para baixo e abre a possibilidade para o desenvolvimento de ações regionalizadas, respeitando-se as diversidades e peculiaridades locais.

O grande desafio é, pois, fazer a gestão financeira da assistência social de modo ágil e desburocratizado nas três esferas de governo, mediante mecanismos de transferência e sistemas informatizados que viabilizem os recursos com rapidez, permitindo maior flexibilidade e autonomia dos municípios e estados para definição das formas de aplicação, segundo as necessidades das realidades locais, estaduais e regionais.

Para que ocorra de fato a radicalização democrática nos processos e práticas da assistência social, a questão da *informação* e de sua disseminação por todo o sistema é fundamental e estratégica.

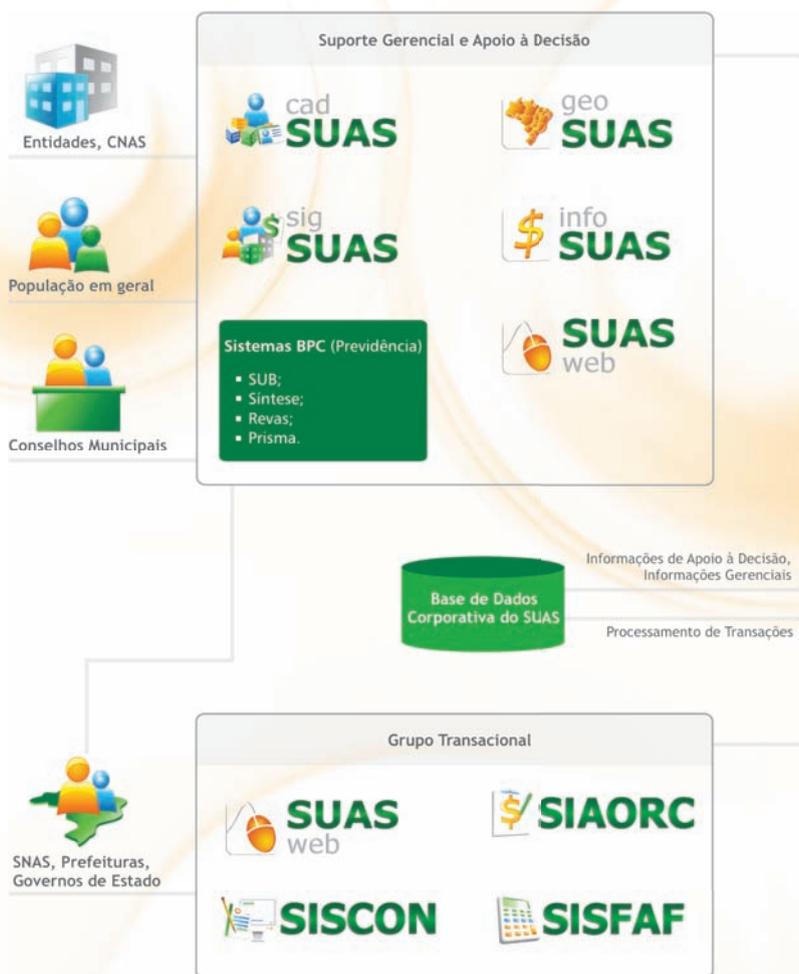
E nesse campo há um avanço considerável a ser reconhecido, diante da frágil cultura pública e das acanhadas práticas de gestão da informação, de monitoramento e avaliação das ações até então desenvolvidas.

A PNAS é explícita ao advogar a urgência do incremento de estratégias que promovam a associação entre os instrumentos e condições tecnológicas de produção, armazenamento e disseminação de dados e informações com os procedimentos democráticos de gestão, financiamento e controle social.

“(…) O que se pretende claramente com tal deliberação é a implantação de políticas articuladas de informação, monitoramento e avaliação que realmente promovam novos patamares de desenvolvimento da política de assistência social no Brasil, das ações realizadas e da utilização de recursos, favorecendo a participação, o controle social e uma gestão otimizada da política. Desenhados de modo a fortalecer a democratização da informação, na amplitude de circunstâncias que perfazem a política de assistência social, estas políticas e as ações resultantes deverão pautar-se principalmente na criação de sistemas de informação, que serão base estruturante e produto do Sistema Único de Assistência Social, e na integração das bases de dados de interesse para o campo socioassistencial, com a definição de indicadores específicos de política pública” (PNAS, 2004:56).

Enfatizar a importância do novo modelo de gestão, que incorpore os avanços tecnológicos da inteligência informacional e os sofisticados recursos e ferramentas postos à disposição hoje, não deve obscurecer o fato de que são *meios* que devem estar a serviço da ampliação do conhecimento e da criação de melhores condições para a tomada de decisões que favoreçam a transparência e a resolutividade da ação pública.

A REDE SUAS é o Sistema Nacional de Informação da Assistência Social incluída pela NOB/SUAS como instrumento de gestão, já faz parte do cotidiano dos gestores e operadores da política de assistência social. Depende, contudo, para o seu pleno desenvolvimento, de processos de modernização administrativa e de condições infra-estruturais e técnicas a serem criadas e permanentemente aperfeiçoadas nas três instâncias governamentais, assim como junto às organizações que compõem a rede socioassistencial.



A Rede SUAS está organizada em três subsistemas: transações financeiras, suporte gerencial e controle social, que permitem a gestão articulada entre as esferas de governo, conforme quadro sintético apresentado a seguir:

Em função da complexidade e dimensão da Rede, sua arquitetura lógica foi planejada para ser desenvolvida em etapas, razão pela qual nem todos os sistemas estão em operação.

Mas o que está em funcionamento, através de múltiplos aplicativos, já é inédito no campo da assistência social, oferecendo ferramentas para a integração entre as bases de dados existentes nas três esferas de governo e a realização de procedimentos de

avaliação e monitoramento, dando suporte necessário tanto à gestão quanto à operação, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão democrática da informação no âmbito do Sistema Único de Assistência Social.

## 2.6. O usuário do SUAS e o exercício do controle social

Quem são os usuários da assistência social?

Segundo a PNAS, são os cidadãos e grupos “que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social<sup>13</sup>.” (PNAS, 2004)

Observa-se que a PNAS ampliou significativamente o conceito de usuário da assistência social, se compararmos com a definição de beneficiários presente na LOAS.

Os usuários da assistência social são cidadãos e sujeitos de direitos. Sendo assim, rejeita-se a noção de “carente”, “necessitado” e a tutela sobre os usuários, e assume-se a perspectiva, de estímulo ao desenvolvimento da autonomia dos indivíduos, famílias, coletividades e o respeito às suas formas próprias de organização coletiva e de intervenção social e política.

Os usuários da assistência social tradicionalmente são as populações empobrecidas, vulnerabilizadas não só do ponto de vista material mas também de sua cida-

---

13. Sem dúvida a instituição do SUAS revigorou, sobretudo, no âmbito do Serviço Social, o debate sobre as implicações de algumas categorias conceituais utilizadas com maior frequência nos estudos e nas intervenções afetas ao campo da pobreza e da desigualdade. Os conceitos de *vulnerabilidade* e *risco social* são os melhores exemplos disso. No âmbito do próprio Sistema, diversos espaços de debate e interlocução com gestores, técnicos, conselheiros, usuários e intelectuais da área tem sido promovidos com vistas a aprofundar e aprimorar as referências conceituais presentes na PNAS.

dania, o que as afastou da possibilidade de usufruir plenamente dos direitos civis, políticos e sociais.

“Assim, de um lado, a situação material que aprisiona os setores sociais empobrecidos na luta cotidiana e imediata pela vida leva-os a adotar diferentes estratégias de sobrevivência [...]. De outro, os chamados grupos vulneráveis tornam-se ainda mais vulneráveis com as práticas de outros agentes sociais e institucionais, num amplo espectro de mediadores governamentais e privados, incapazes de reconhecer suas formas próprias de associação e resgatar daí as possibilidades de estimular seu (auto) reconhecimento social como portadores de direitos e não apenas receptáculos das benesses da caridade estatal ou privada”. (Raichelis, 1998:281)

A Política de Assistência Social em vigor definiu como um dos grandes desafios a criação de instrumentos e mecanismos que venham a garantir a efetiva participação dos usuários enquanto sujeitos de direitos e não como cidadãos sub-representados nos espaços públicos.

68

O SUAS “considera o cidadão e a família não como objeto de intervenção, mas como sujeito protagonista da rede de ações e serviços; abre espaços e oportunidades para o exercício da cidadania ativa no campo social, atuando sob o princípio da reciprocidade baseada na identidade e reconhecimento concreto; sustenta a auto-organização do cidadão e da família no desenvolvimento da função pública”. (NOB-SUAS, 2005)

Assim sendo, a participação dos usuários precisa ser alargada para envolver a multiplicidade de espaços nos quais ocorrem relações e providências de assistência social.

É fundamental criar novas possibilidades de participação e intervenção coletiva dos usuários nas unidades públicas de proteção social, como os CRAS e CREAS, no âmbito dos serviços socioassistenciais que ali se realizam, definindo espaços e estratégias que fortaleçam o seu protagonismo na avaliação da ação pública e dos modos de gestão que o SUAS vêm adotando na dinâmica territorial.

A participação popular nesses espaços públicos é requisito para o estabelecimento de novas relações entre gestores, trabalhadores e usuários, e para dinamizar e democratizar a interlocução no âmbito da gestão do SUAS, irrigando o cotidiano dos serviços socioassistenciais com a presença fortalecida daqueles em nome dos quais a assistência social busca reconhecimento e legitimidade.

Uma agenda prioritária na implantação do SUAS refere-se, pois, à construção de metodologias de trabalho social estimuladoras do protagonismo dos sujeitos, não como mero ritual participacionista, mas como *“potencialização das ações emancipatórias coletivas associadas ao desenvolvimento de relações personalizadas de (re) construção de novos projetos de vida dos indivíduos e famílias expostos aos processos de reprodução dos mecanismos que originaram sua condição de pobreza e de subalternização socioculturais.”* (Paiva, 2006:9, grifos da autora)

Novas possibilidades de participação se abrem nos territórios de proximidade dos serviços em relação a usuários e organizações populares.

Para além das formas instituídas, é preciso estimular novas modalidades de expressão individual e coletiva dos usuários, em espaços que sejam mais permeáveis e menos formalizados, capazes de constituírem canais mais diretos de ação popular.

As comissões de bairro, os conselhos de gestão de serviços e programas, os núcleos comunitários e grupos de cidadania, entre tantas outras formas de organização, estão se desenvolvendo nos municípios por todo o País e precisam ser avaliadas e socializadas.

Um dos elementos constitutivos de espaços efetivamente públicos é a sua ocupação por sujeitos sociais capazes de tornar legítimas suas representações e de participar dos processos de deliberação como mediadores de demandas coletivas.

A NOB-SUAS insere os Conselhos e as Conferências em um novo patamar, ao valorizar a participação popular na definição de necessidades e prioridades, bem como as alianças entre sociedade civil e representação governamental para a construção de pautas e propostas. Destaca-se a importância da articulação entre os conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos, para o enfrentamento da fragmentação política e para a construção de uma agenda comum em nível nacional.

O exercício do controle social nos Conselhos, embora não seja o único espaço no qual este se realiza, é uma das instâncias priorizadas pela PNAS.

Em decorrência, novas exigências são colocadas com demandas mais complexas para os conselheiros, requerendo maior capacitação técnica, política e ética para acompanhamento da implantação do SUAS.

70

O controle social a ser realizado pelos Conselhos volta-se, entre outras tarefas, para: zelar pelos padrões de qualidade dos serviços socioassistenciais, definir nova interlocução pública com a rede de entidades de assistência social, fiscalizar recursos e execução orçamentária, garantir “a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem dos interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados”.(Raichelis, 1998:41)

Há uma *Agenda SUAS* em execução pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Os Conselhos, Conferências, Fóruns e demais espaços públicos da assistência social têm um papel político relevante no sentido de interferir na definição dessa agenda, nas suas prioridades e conteúdos, a partir da representatividade de segmentos da sociedade civil na interlocução com o órgão gestor e demais instâncias governamentais.

A ampliação da participação dos usuários continua sendo um dos grandes desafios a serem enfrentados para a democratização da política pública de assistência social.

O estímulo ao envolvimento dos usuários deve avançar na direção de conferir maior visibilidade e transparência às suas reivindicações e expectativas, mediante presença ativa e direta, devolvendo a palavra e a ação aos sujeitos de direitos da assistência social, o que significa fortalecer canais de vocalização e participação, garantindo suporte para as representações populares, que via de regra, não contam com recursos materiais e de poder para viabilizá-las.

É importante reconhecer que, a despeito dos limites e dos inúmeros desafios, a incorporação de estratégias democratizadoras no âmbito da gestão, do financiamento e do controle social vem contribuindo para instituir a esfera pública, em uma área de baixa visibilidade como política social de garantia de direitos de cidadania.

O momento atual requer o reconhecimento do caminho percorrido, a permanente avaliação crítica e o fortalecimento da experiência acumulada, de modo a responder aos novos desafios, sem abrir mão da perspectiva universalizadora da política de assistência social, tornando a gestão do SUAS um espaço de tensionamento de demandas sociais, de ampliação de direitos e de radicalização democrática.



## Referências Bibliográficas

ANTUNES, Ricardo. *Adens ao Trabalho?* Ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. S.P., Cortez Editora/Editora da Unicamp, 7ª Edição revista e ampliada, 2000.

BRASIL. Presidência da República. *Lei Orgânica da Assistência Social*, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério Do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS*. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH/SUAS*. Brasília, D.F, 2006 (versão preliminar).

BOSCHETTI, Ivanete. *O SUAS e a Seguridade Social*. In: Textos para a V Conferência Nacional de Assistência Social. Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, n. 2005.

CAMPOS, Marta Silva. *Fortalecendo Famílias*. In: *Trabalho com Famílias*. Textos de Apoio n.2. S.P, IEE/PUCSP, 2004.

CARVALHO, Luiza. *Famílias chefiadas por mulheres: relevância para uma política social dirigida*. In: *Revista Serviço Social e Sociedade* nº 57. São Paulo, Cortez Editora, julho, 1998.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. *A Política de Assistência Social no Brasil: Dilemas na Conquista de sua Legitimidade*. *Revista Serviço Social e Sociedade*. Cortez Editora, nº 62, mar/2002.

CASTEL, Robert. *A Insegurança Social – o que é ser protegido?* R.J. Editora Vozes, 2005.

CHAUÍ, Marilena. *Cultura e Democracia*. S.P, Cortez Editora, 1989.

DI GIOVANNI, Geraldo. *Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual*. In: *Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil*. Campinas (SP), UNICAMP, 1998.

FONSECA, Ana M. M. da. *Que família é essa?* Painel de lançamento do Programa Fortalecendo a Família. In: *Trabalho com Famílias*. Textos de Apoio n.2. S.P., IEE/PUC-SP, 2004.

GODINHO, Tatau. *Que família é essa?* In: *Trabalho com Famílias*, Op.cit.

KOGA, Dirce. *Medidas de Cidades: Entre Territórios de Vida e Territórios Vividos*. S.P., Cortez Editora, 2003

\_\_\_\_\_, Dirce e RAMOS, Frederico. *Território e Políticas Públicas*. In: *Trabalho com Famílias*. Textos de Apoio n.2. S.P., IEE/PUC-SP, 2004

\_\_\_\_\_, Dirce e NAKANO, Kazuo. *Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras*. In: *A Abong nas Conferências 2005 – Criança e Adolescente – Assistência Social*. Cadernos Abong, 2005.

LIMA, Ângela M. de L. *Os Desafios para a Construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS*. In: *Gestão Social – o que há de novo?* B.H., Fundação João Pinheiro, 2004, vol I.

MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo, Cortez, 2001.

MIOTO, Regina Célia T. *Que família é essa?* In: *Trabalho com Famílias*. Op.cit.

MUNIZ, Egli. *Os Serviços de Proteção Social – Um Estudo Comparado entre Brasil e Portugal*. S.P., Cortez Editora, 2005.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As Possibilidades da Política – Idéias para a Reforma Democrática do Estado*. S.P., Editora Paz e Terra, 1998.

\_\_\_\_\_. *Um Estado para a Sociedade Civil – Temas Éticos e Políticos da Gestão Democrática*. SP, Cortez Editora, 2004.

NOGUEIRA, Marco A. *Articulação, Redes e Parcerias – Recursos para Agir numa Sociedade Desigual e Mutante*. In: *Coleção Compromisso e Ação*. S.P. Fundação Abrinq, 2005

PAIVA, Beatriz Augusto de. *O SUAS e os Direitos Socioassistenciais: a Universalização da Seguridade Social em Debate*. In: *Revista Serviço Social e Sociedade n.87*. São Paulo, Cortez Editora, 2006.

PASSOS NOGUEIRA, Roberto. *Problemas de Gestão e Regulação do trabalho no SUS*. In: *Revista Serviço Social e Sociedade n° 87*. SP. Cortez Editora, 2006.

PAULA, Renato Francisco dos Santos. *As coisas e seu lugar: Diálogos sobre serviço social, assistência social, direitos e outras conversas*. Volume I. Giz Editorial. São Paulo-SP. 2008.

PEREIRA, Potyara A.P. *A Assistência Social na Perspectiva dos Direitos – Crítica aos Padrões Dominantes de Proteção aos Pobres no Brasil*. Brasília, Thesaurus Editora, 1996.

PIRES, Denise. *Reestruturação Produtiva e Trabalho em Saúde no Brasil*. S.P., Anna Blume, 1998.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social - caminhos da construção democrática*. S.P., Cortez Editora, 1998.

SAWAYA, Bader S. *Que família é essa?* In: *Trabalho com Famílias*. Op.cit.

SPOSATI, Aldaíza. *O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social*. In: *Revista Serviço Social e Sociedade n. 87*. S.P., Cortez Editora, 2006.

TAVARES, Gisele de Cássia. *O Financiamento e os Fundos de Assistência Social no SUAS*. In: *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate n. 2*. Textos para V Conferência Nacional de Assistência Social. D.F. MDS, 2005.



## LEITURA COMPLEMENTAR



# Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS

*Maria Carmelita Yazbek\**

## Introdução

Este texto tem como objetivo contribuir para a compreensão do processo de constituição e desenvolvimento das Políticas Sociais na sociedade capitalista contemporânea, particularizando, o caso brasileiro e as políticas de natureza socioassistencial, que, impulsionadas pela Constituição de 1988 vêm alcançando centralidade na agenda social do país.

Entendemos que, um processo de qualificação e aprimoramento de técnicos e gestores da área de Assistência Social exige que esta política seja apreendida em um contexto mais abrangente, como uma das políticas sociais do Estado Moderno.

A compreensão da Assistência Social como área de Política de Estado coloca o desafio de concebê-la em interação com o conjunto das políticas sociais e com as características do Estado Social que as opera. Assim, um primeiro eixo de análise a ser desenvolvido, refere-se ao enquadramento desta Política Social na contemporaneidade, enquanto política pública de responsabilidade estatal.

Nesta perspectiva a análise da Política Social associa-se à busca de “elucidação da natureza e papel do Estado, tomado como instância onde se projeta (pressiona e é pressionada por formas e intensidades diferenciadas) a complexidade de interesses societais, com influência nos compromissos de políticas públicas configuradas em cada conjuntura.” Desse modo, Estado e Política Social “são, pois tomados como campos cuja dinâmica e interrelação compõem um pilar analítico de referência.” (Rodrigues, F.1999:15-16)

Estudar a Assistência Social na realidade brasileira, a partir desta referência, supõe desvelar suas particulares relações com o campo da provisão social estatal, inscrevendo-a no contexto mais amplo do desenvolvimento da Política

---

\* Professora no programa de estudos pós-graduados em Serviço Social na PUC-SP.

Social no Estado brasileiro, em seu movimento histórico e político. A abordagem histórica é reveladora “da interação de um conjunto muito rico de determinações econômicas, políticas e culturais” (Behring e Boschetti, 2006:25) que vem permeando o desempenho da Política Social no país nas últimas décadas.

Nesta abordagem, não podemos deixar de observar em primeiro lugar, que o Estado brasileiro, como outros na América Latina, se construiu como um importante aliado da burguesia, atendendo à lógica de expansão do capitalismo e nesse sentido, as emergentes Políticas Sociais no país, devem ser apreendidas no movimento geral e nas configurações particulares desse Estado. Nesta perspectiva, o que pode ser constatado é que a Política Social estatal surge a partir de relações sociais, que peculiarizaram a sociedade brasileira nos anos 30 do século passado, representando uma estratégia de gestão social da força de trabalho.

Nas décadas seguintes, as intervenções do Estado mantiveram essa característica, modificando-se casuísticamente, em face da correlação das forças sociais, em diferentes conjunturas. (cf. Vieira, 1983)

Em seu percurso histórico a Política Social brasileira vai encontrar na Constituição de 1988 uma inovação: a definição de um sistema de Seguridade Social para o país, colocando-se como desafio a construção de uma Seguridade Social universal, solidária, democrática e sob a primazia da responsabilidade do Estado. A Seguridade Social brasileira por definição constitucional é integrada pelas políticas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social e supõe que os cidadãos tenham acesso a um conjunto de certezas e seguranças que cubram, reduzam ou previnam situações de risco e de vulnerabilidades sociais.

Para a Assistência Social, com esta inclusão no âmbito da Seguridade Social tem início a construção de um tempo novo. Como política social pública, começa seu percurso para o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal.

Cabe lembrar que a Assistência Social, como política de Proteção Social<sup>1</sup>, inserida na Seguridade Social, vem avançando muitíssimo no país, ao longo dos últimos anos, nos quais foram e vem sendo, construídos mecanismos viabilizadores da construção de direitos sociais da população usuária dessa Política, conjunto em que se destacam a Política Nacional de Assistência Social - PNAS e o Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

---

1. O conceito de Proteção Social envolve formas mais ou menos “institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros.” (Di Giovanni, 1998:10) contra “riscos inerentes à vida humana e/ou assistir necessidades geradas em diferentes momentos históricos e relacionadas com múltiplas situações de dependência” (Viana e Levcovitz, 2005: 17) É, portanto, um conceito amplo que supõe o compartilhamento de situações de risco e solidariedade social e nesse sentido pode ser desenvolvida por uma pluralidade de atores públicos e privados.

Este conjunto, sem dúvida, vem criando uma nova arquitetura institucional e ético-política para a Assistência Social brasileira. A partir dessa arquitetura e das mediações que a tecem podemos efetivamente, realizar, na esfera pública, direitos concernentes à Assistência Social.

Não podemos, no entanto, esquecer que, por sua vinculação histórica com o trabalho filantrópico, voluntário e solidário a Assistência Social brasileira carrega uma pesada herança assistencialista que se consubstanciou a partir da “matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas”. (Yazbek, 2007, 6ª ed.)

Isso significa que, apesar dos inegáveis avanços, permanecem na Assistência Social brasileira, concepções e práticas assistencialistas, clientelistas, *primeiro damistas* e *patrimonialistas*. Décadas de clientelismo consolidaram neste país uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dos usuários das Políticas Sociais e especialmente da Assistência Social aos mais pobres em nossa sociedade.

#### **Este texto está organizado em três partes:**

Em uma primeira parte desenvolve uma reflexão histórico conceitual sobre a relação Estado / Políticas Sociais, destacando a emergência do Estado de Bem Estar Social e a trajetória das Políticas Sociais no Brasil.

Em sua segunda parte apresenta a Política de Assistência Social em seu movimento de constituição como política pública.

Finalizando o texto apresenta-se o SUAS retomando seus antecedentes históricos, seus principais conceitos e bases organizativas: a) a matricialidade sócio familiar; b) seu processo de descentralização político-administrativa e a dimensão da territorialização; c) a questão do financiamento partilhado entre os entes federados; d) o fortalecimento da relação democrática entre estado e sociedade civil; e) a valorização da presença do controle social; f) a qualificação dos recursos humanos e g) a informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados.

## 1. Estado e Políticas Sociais: uma aproximação conceitual

Estudos sobre as políticas sociais, particularmente na periferia capitalista (Behring e Boschetti, 2006; Sposati, 1988; Vieira, 1983 e 2004;) apontam que elas são estruturalmente condicionadas pelas características políticas e econômicas do Estado e de um modo geral, “as teorias explicativas sobre a política social não dissociam em sua análise a forma como se constitui a sociedade capitalista e os conflitos e contradições que decorrem do processo de acumulação, nem as formas pelas quais as sociedades organizaram respostas para enfrentar as questões geradas pelas desigualdades sociais, econômicas, culturais e políticas.” (Chiachio: 2006:13)

Nesta perspectiva a Política Social será abordada como modalidade de intervenção do Estado no âmbito do atendimento das necessidades sociais básicas dos cidadãos, respondendo a interesses diversos, ou seja, a Política Social expressa relações, conflitos e contradições que resultam da desigualdade estrutural do capitalismo. Interesses que não são neutros ou igualitários e que reproduzem desigual e contraditoriamente relações sociais, na medida em que o Estado não pode ser autonomizado em relação à sociedade e as políticas sociais são intervenções condicionadas pelo contexto histórico em que emergem.

O papel do Estado só pode ser objeto de análise se referido a uma sociedade concreta e à dinâmica contraditória das relações entre as classes sociais nessa sociedade. É nesse sentido que o Estado é concebido como uma relação de forças, como uma arena de conflitos. Relação assimétrica e desigual que interfere tanto na viabilização da acumulação, como na reprodução social das classes subalternas. Na sociedade capitalista o Estado é perpassado pelas contradições do sistema e assim sendo, objetivado em instituições, com suas políticas, programas e projetos, apóia e organiza a reprodução das relações sociais, assumindo o papel de regulador e fiador dessas relações. A forma de organização desse Estado e suas características terão pois, um papel determinante na emergência e expansão da provisão estatal face aos interesses dos membros de uma sociedade.

Desse modo, as políticas sociais públicas só podem ser pensadas politicamente, sempre referidas a relações sociais concretas e como parte das respostas

que o Estado oferece às expressões da *questão social*, situando-se no confronto de interesses de grupos e classes sociais.

Ao colocar a questão social como referência para o desenvolvimento das políticas sociais, estou colocando em questão a disputa pela riqueza socialmente construída em nossa sociedade. “Questão que se reformula e se redefine, mas permanece substantivamente a mesma por se tratar de uma questão estrutural que não se resolve numa formação econômico social por natureza excludente” (Yazbek, 2001:33)

A *questão social* se expressa pelo conjunto de desigualdades sociais engendradas pelas relações sociais constitutivas do capitalismo contemporâneo. Sua gênese pode ser situada na segunda metade do século XIX quando os trabalhadores reagem à exploração de seu trabalho. Como sabemos, no início da Revolução Industrial, especialmente na Inglaterra, mas também na França vai ocorrer uma pauperização massiva desses primeiros trabalhadores das concentrações industriais. A expressão questão social surge então, na Europa Ocidental na terceira década do século XIX (1830) para dar conta de um fenômeno que resultava dos primórdios da industrialização: tratava-se do fenômeno do pauperismo<sup>2</sup>.

Sem dúvida, o empobrecimento desse primeiro proletariado, constituído por uma população flutuante, miserável, cortada de seus vínculos rurais vai ser uma característica imediata do iniciante processo de industrialização. Como observa Bresciani (1982:25-37) sobre a Inglaterra de meados do século XIX: “As péssimas condições de moradia e a superpopulação são duas anotações constantes sobre os bairros operários londrinos... a instabilidade do mercado de trabalho acentua a extrema exploração do trabalhador e força-o a residir no centro da cidade, próximo aos lugares onde sua busca de emprego ocasional se faz possível a cada manhã. Nessas áreas, a superpopulação acelera e piora as condições sanitárias das moradias.”

---

2. Castel assinala alguns autores como E. Burete e A.Villeneuve-Bargemont que a utilizam.

Obviamente, esse primeiro proletariado vai aos poucos se organizando como classe, como movimento operário, com suas lutas, e alcançando melhores condições de trabalho e proteção social. Nesse sentido, *a questão social* é expressão do processo de “formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado.” (Iamamoto, 1995:77 – 10 ed.)

Através de seu protagonismo e ação organizada, os trabalhadores e suas famílias ascendem à esfera pública, colocando suas reivindicações na agenda das prioridades políticas. As desigualdades sociais não apenas são reconhecidas, como reclamam a intervenção dos poderes políticos na regulação pública das condições de vida e trabalho da classe trabalhadora. O Estado envolve-se progressivamente, numa abordagem pública da questão, criando novos mecanismos de intervenção nas relações sociais como legislações laborais, e outros esquemas de proteção social. Estes mecanismos são institucionalizados no âmbito da ação do Estado como complementares ao mercado, configurando a Política Social nas sociedades industrializadas e de democracia liberal.

Robert Castel (2000) vai afirmar que é a partir desse reconhecimento, que se constitui a moderna Seguridade Social, obviamente, em longo processo, que vai do predomínio do pensamento liberal e da consolidação da sociedade salarial (meados do século XIX, até a 3ª década do século XX) às perspectivas keynesianas e social democratas que propõem um Estado intervencionista no campo social e econômico.

Do ponto de vista histórico “a questão social vincula-se estreitamente à questão da exploração do trabalho... à organização e mobilização da classe trabalhadora na luta pela apropriação da riqueza social. A industrialização, violenta e crescente, engendrou importantes núcleos de população não só instável e em situação de pobreza, mas também miserável do ponto de vista material e moral... dessa forma, vincula-se necessariamente ao aparecimento e desenvolvimento da classe operária e seu ingresso no mundo da política.” (Pastorini: 2004:110)

O que se quer destacar, é que o capitalismo monopolista pelas suas dinâmicas e contradições, cria condições tais que o Estado por ele capturado, ao buscar

legitimação política através do jogo democrático, é permeável a demandas das classes subalternas, que podem fazer incidir nele seus interesses e suas reivindicações imediatas.” (Netto, 2001: 29)

Dessa forma, a Política Social Pública permite aos cidadãos acessar recursos, bens e serviços sociais necessários, sob múltiplos aspectos e dimensões da vida: social, econômico, cultural, político, ambiental entre outros. É nesse sentido que as políticas públicas devem estar voltadas para a realização de direitos, necessidades e potencialidades dos cidadãos de um Estado.

Para Jaccoud (2008:3), “as políticas sociais fazem parte de um conjunto de iniciativas públicas, com o objetivo de realizar, fora da esfera privada, o acesso a bens, serviços e renda. Seus objetivos são amplos e complexos, podendo organizar-se não apenas para a cobertura de *riscos* sociais, mas também para a equalização de oportunidades, o enfrentamento das situações de destituição e pobreza, o combate às desigualdades sociais e a melhoria das condições sociais da população”.

Ainda para a autora (2008:10) a abordagem das políticas sociais sob a ótica da cidadania deve ter como referência a construção de padrões de igualdade nos quais os direitos constituem a medida da política. Nesse sentido, combater a pobreza e a desigualdade fora da referência a direitos é abrir espaço para medidas de “gestão da pobreza”.

Na mesma direção afirma Fleury (1994) que sob a égide do conceito de cidadania, as políticas sociais desenvolvem planos, projetos e programas direcionados à concretização de direitos sociais reconhecidos em uma dada sociedade, como constitutivos da condição de cidadania, gerando uma pauta de direitos e deveres entre aqueles aos quais se atribui a condição de cidadãos e seu Estado.

Vieira (2004) mostra ainda que as formas de governo e de organização do Estado expressam nas suas políticas sociais, o reconhecimento de direitos, da cidadania e da justiça. Afirma: “sem justiça e sem direitos, a política social não passa de ação técnica, de medida burocrática, de mobilização controlada ou de controle da política quando consegue traduzir-se nisto” (2004:59). Com-

plementa: “na realidade, não existe direito sem sua realização. Do contrário, os direitos e a política social continuarão presa da letra da lei irrealizada”.

## 1.1 Estado de Bem Estar Social e as Políticas Sociais

No contexto de expansão da Política Social na sociedade moderna, cabe um especial destaque às experiências históricas que configuraram o denominado Estado de Bem Estar Social particularmente na Europa Ocidental.

Nos anos recentes, de acordo com Silva, (2004) o Estado de Bem Estar Social vem sendo objeto de muitos estudos, sob diferentes aspectos como seus condicionantes históricos, seus fundamentos, suas características, sua capacidade de enfrentar a questão da desigualdade, constitutiva do capitalismo e suas contradições. Nas duas últimas décadas ampliou-se o debate e o acervo bibliográfico sobre essa temática (com destaque para os ingleses e europeus de um modo geral), foram criadas tipologias sobre possíveis modelos de EBES. E, nos anos mais recentes cresceram as indagações sobre a compatibilidade entre BES e as relações que se estabelecem entre Estado, sociedade e mercado nos novos marcos da acumulação capitalista.

“Há consenso que o EBES define-se, de modo geral, pela responsabilidade do Estado pelo bem estar de seus membros. Trata-se de manter um padrão mínimo de vida para todos os cidadãos, como questão de direito social, através de um conjunto de serviços provisionados pelo Estado, em dinheiro ou em espécie.” Trata-se da intervenção do Estado no processo de reprodução e distribuição da riqueza, para garantir o bem estar dos cidadãos. (Silva, 2004:56)

No século XX, a partir da crise econômica de 1929, com a quebra da bolsa de New York, e seguindo as idéias de Keynes, que defendeu uma maior intervenção do Estado na regulação das relações econômicas e sociais, ampliam-se as políticas sociais. Efetivamente, com os impactos sociais da crise econômica o governo norte americano, “buscando evitar que a fome e a miséria deteriorassem definitivamente a sociedade” (Costa, 2006:56) inicia a experiência histórica de um Estado intervencionista que vai efetivar um pacto entre interesses do capital e dos trabalhadores: o chamado consenso pós-guerra. Nesse sentido as políticas keynesianas buscam gerar pleno emprego, criar políticas e serviços sociais tendo em vista a

criação de demanda e ampliação do mercado de consumo. Desse ponto de vista, Keynes lança o papel regulador do Estado que busca a modernização da economia, criando condições para seu desenvolvimento e pleno emprego. “O Estado interventor propunha-se reduzir a irracionalidade da economia, tendo pois um papel de administrador positivo do progresso. Neste percurso veio não só suscitar o investimento na solidariedade, tendo passado mesmo a ser responsável por ela.”

Dessa forma, após a 2ª Guerra Mundial o Estado de Bem Estar Social consolida-se no continente europeu. O Plano Beveridge (1942) na Inglaterra serviu de base para o sistema de proteção social britânico e de vários países europeus. A referência conceitual desse sistema foi a noção de Seguridade Social entendida como um conjunto de programas de proteção contra a doença, o desemprego, a morte do provedor da família, a velhice, a dependência por algum tipo de deficiência, os acidentes ou contingências sociais.

De modo geral, o Estado de Bem Estar Social pode ser caracterizado pela responsabilidade do Estado pelo bem estar de seus membros. Trata-se de manter um padrão mínimo de vida para todos os cidadãos, como questão de direito social, através de um conjunto de serviços provisionados pelo Estado, em dinheiro ou em espécie.

Para Ian Gough (1982) o Estado de Bem Estar Social interfere na reprodução social da força de trabalho, tanto do ponto de vista da prestação de serviços sociais, como no âmbito da legislação social, controlando a população não ativa nas sociedades capitalistas.

Para Mishra (1995) são os seguintes os princípios que estruturaram o *Welfare State* inspirado no Plano Beveridge: a) responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos por meio de ações em três direções: elevado nível de emprego, prestação de serviços sociais universais como saúde, educação, segurança social, habitação e um conjunto de serviços pessoais; b) universalidade dos serviços sociais, c) implantação de uma rede de segurança de serviços de assistência social.

Esping Andersen (1991) apresenta três tipos de *Welfare State*: liberal (EUA, Canadá e Austrália com políticas focalizadas - mínimas aos comprovadamente

pobres); conservador corporativista inspirado no modelo bismarkiano (França, Alemanha e Itália) com direitos ligados ao *status* social; e o social democrata com políticas universais, com direitos estendidos à classe média (países escandinavos).

Para Sonia Draibe (NEPP - UNICAMP) “trata-se de sistemas nacionais públicos, ou estatalmente regulados de educação, saúde, previdência social, integração e substituição de renda, assistência social e habitação, evoluindo também políticas de salário e emprego e a organização e produção de bens e serviço coletivos.”

Um aspecto de consenso entre analistas diversos é a ligação entre as Políticas de Bem Estar Social e a necessidade de gestão das contradições resultantes do próprio modo de desenvolvimento da sociedade capitalista. Nesse sentido, o Estado social corresponde a um tipo de estado adequado às determinações econômicas no qual a Política Social corresponde ao reconhecimento de direitos sociais que são corretivos de uma estrutura de desigualdade.

Nos anos 70 do século XX, surgem persistentes dúvidas quanto à viabilidade econômica do Estado de Bem Estar universalista, com influência *beveridgiana* e *keynesiana*.

Isso porque a articulação: trabalho, direitos e proteção social que configurou os padrões de regulação sócio-estatal do *Welfare State*, passa por mudanças. São mudanças que se explicam nos marcos de reestruturação do processo de acumulação do capital globalizado, que altera as relações de trabalho, produz o desemprego e a eliminação de postos de trabalho. Essas mudanças vem sendo implementadas por meio de uma reversão política conservadora, assentada no ideário neoliberal que erodiu as bases dos sistemas de proteção social e redirecionou as intervenções do Estado no âmbito da produção e distribuição da riqueza social. Na intervenção do Estado observa-se a prevalência de políticas de inserção focalizadas e seletivas para as populações mais pobres (os invalidados pela conjuntura), em detrimento de políticas universalizadas para todos os cidadãos.

O que se constata é que há um denominador comum na maior parte das análises sobre as mudanças no Estado de Bem Estar Social: o “paradigma da

exclusão” passou a prevalecer sobre o da luta de classes e das desigualdades constitutivas do capitalismo; a nova realidade é definida como pós-industrial, pós-trabalho, pós-moderna, etc. (Cf. Pastorini, 2004).

“É importante ressaltar que ‘sob a crise do *Welfare State* se radica também a crise do pensamento igualitário e democrático (Schons, 1995:4)’. Crise resultante do renascimento dos ideais liberais, que se confronta com práticas igualitárias e que traz no seu bojo propostas reducionistas na esfera da Proteção Social.” (Yazbek, 1995: 11)

Apesar dessas mudanças, não é pertinente afirmar que o Estado de Bem Estar Social, na maior parte do países, tenha sido desmontado. O que se observa, sob a influência do neoliberalismo, é a emergência de “políticas sociais de nova geração” que têm como objetivo a equidade. (Draibe, 1998)

## 1.2 A Política Social no Brasil

No caso brasileiro, podemos encontrar em 1923 com a Lei Eloi Chaves, uma legislação precursora de um sistema público de proteção social com as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs).

Mas, é na primeira metade dos anos de 1930, que a *questão social* se inscreve no pensamento dominante como legítima, expressando o processo de “formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado” (Iamamoto, 1995; 77 – 10 ed.) Neste período, são criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) na lógica do seguro social e nesta década situamos a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o Salário Mínimo, a valorização da saúde do trabalhador e outras medidas de cunho social, embora com caráter controlador e paternalista. Progressivamente, o Estado amplia sua abordagem pública da questão, criando novos mecanismos de intervenção nas relações sociais como legislações laborais, e outros esquemas de proteção social como atividades educacionais e serviços sanitários, entre outros.

Pela via da Política Social e de seus benefícios o Estado busca, portanto, manter a estabilidade, diminuindo desigualdades e garantindo direitos sociais, embora o país não alcance a institucionalidade de um Estado de Bem Estar Social. Em síntese, o Estado brasileiro buscou administrar a *questão social* desenvolvendo políticas e agências de poder estatal nos mais diversos setores da vida nacional, privilegiando a via do Seguro Social.

No país, aos poucos, com o desenvolvimento dos processos de urbanização e industrialização e com a emergência da classe operária e de suas reivindicações e mobilizações, que se expandem a partir dos anos 1930, nos espaços das cidades, a questão social passa a ser o fator impulsionador de medidas estatais de proteção ao trabalhador e sua família. Considerada legítima pelo Estado a *questão social* circunscreve um terreno de disputa pelos bens socialmente construídos e está na base das primeiras políticas sociais no país.

A partir do Estado Novo<sup>3</sup> as políticas sociais se desenvolvem, de forma crescente como resposta às necessidades do processo de industrialização.

A Constituição de 1937 vai criar uma dualização entre atenção previdenciária para os trabalhadores formais, predominantemente os trabalhadores da indústria, que “são transformados em sujeitos coletivos pelo sindicato e os informais que são enquadrados como pobres, dependentes das instituições sociais, dissolvidos em atenções individualizadas e não organizadas.” (Mestriener, 2001:105).

Assim, se para a emergente classe operária brasileira, as ações no campo da proteção social se redefinem como parte de um pacto entre as classes sociais, para o trabalhador pobre, sem carteira assinada ou desempregado restam as *obras sociais* e filantrópicas que mantêm-se responsáveis pela assistência e segregação dos mais pobres, com atendimento fragmentado por segmentos populacionais atendidos. O isolamento dos “desajustados” em espaços educativos e corretivos constituía estratégia segura para a manutenção ‘pacífica’ da parte sadia da sociedade.” (Adorno,1990:9). A proposta era de “psicologizar” as ações junto aos segmentos empobrecidos da sociedade, realizando a *reforma*

---

3. Getúlio Vargas - 1937-1945.

*social* e moral dos indivíduos pobres. A ação filantrópica nesse período vai efetivar-se como reação à *questão social* sob a perspectiva da doutrina social da Igreja. (Cf. Yazbek, 2005).

Do ponto de vista estatal, a atenção para esses segmentos vai basear-se numa lógica de benemerência, dependente de critérios de mérito e caracterizada pela insuficiência e precariedade moldando a cultura de que “para os pobres qualquer coisa basta”. Dessa forma o Estado não apenas incentiva a benemerência, mas passa a ser responsável por ela, regulando-a através do Conselho Nacional de Serviço Social - CNSS (criado em 1938) mantendo a atenção aos pobres sem a definição de uma política e não acompanhando os ganhos trabalhistas e previdenciários, restritos a poucas categorias. (cf. Mestriner, 2001).

Em 1942 o governo brasileiro criou a Legião Brasileira de Assistência – LBA, a primeira instituição de abrangência nacional de Assistência Social, para atender às famílias dos expedicionários brasileiros.

Terminada a guerra a LBA se volta para a Assistência à maternidade e à infância, iniciando a política de convênios com instituições sociais no âmbito da filantropia e da benemerência. Caracterizada por ações paternalistas e de prestação de auxílios emergenciais e paliativos à miséria vai interferir junto aos segmentos mais pobres da sociedade mobilizando a sociedade civil e o trabalho feminino. Essa modalidade de intervenção está na raiz da relação simbiótica que a emergente Assistência Social brasileira vai estabelecer com a Filantropia e com a benemerência (cf. Mestriner, 2001)<sup>4</sup>. O caráter dessa relação nunca foi claro e a histórica inexistência de fronteiras entre o público e o privado na constituição da sociedade brasileira vai compor a tessitura básica dessa relação que continuamente repõe tradições clientelistas e assistencialistas seculares.

Portanto, o que se observa é que historicamente a atenção à pobreza pela Assistência Social pública vai se estruturando acoplada ao conjunto de iniciativas benemerentes e filantrópicas da sociedade civil.

---

4. Para a autora “Assistência Social, Filantropia e Benemerência tem sido tratadas no Brasil como irmãs siamesas, substitutas umas das outras” (Mestriner: 2001:14).

Com o tempo as velhas formas de socorrer os pobres gestadas na filantropia e na benemerência evoluem (por exemplo na LBA), passando desde “a arrecadação de fundos para a manutenção de instituições carentes, auxílio econômico, amparo e apoio à família, orientação maternal, campanhas de higiene, fornecimento de filtros, assistência médico odontológica, manutenção de creches e orfanatos, lactários, concessão de instrumentos de trabalho etc” ... até programas explicitamente anunciados como de combate à pobreza. Assim, no âmbito da Assistência Social são desenvolvidas políticas para a infância e para a adolescência, para idosos, para necessitados e grupos vulneráveis.

O pobre, trabalhador eventual e destituído, é o usuário dessas políticas pelas quais é visto como “indivíduo necessitado”, e muitas vezes como pessoa acomodada, passiva em relação à sua própria condição, dependente de ajuda, não cidadão enfim. Sua figura é desenhada em negativo. (Cf Telles, 1999)

Nos anos 80 (a década perdida para a CEPAL) com a ampliação da desigualdade na distribuição de renda a pobreza vai se converter em tema central na agenda social, quer por sua crescente visibilidade, pois a década deixou um aumento considerável do número absoluto de pobres, quer pelas pressões de democratização que caracterizaram a transição. Tratava-se de uma conjuntura econômica dramática, dominada pela distância entre minorias abastadas e massas miseráveis. Permanecem as antinômias entre pobreza e cidadania.

É sempre oportuno lembrar que, nos anos 90 a somatória de extorsões que configurou um novo perfil para a *questão social* brasileira, particularmente pela via da vulnerabilização do trabalho, conviveu com a erosão do sistema público de proteção social, caracterizada por uma perspectiva de retração dos investimentos públicos no campo social, seu reordenamento e pela crescente subordinação das políticas sociais às políticas de ajuste da economia, com suas restrições aos gastos públicos e sua perspectiva privatizadora. (Cf. Yazbek, 2005).

É nesse contexto, e na “contra mão” das transformações que ocorrem na ordem econômica internacional mundializada que o Brasil vai instituir constitucionalmente em 1988, seu sistema de Seguridade Social.

Na “contra mão” porque as transformações estruturais do capitalismo contemporâneo, que atingem duramente o trabalho assalariado e as relações de trabalho, alcançam os sistemas de proteção social e a política social, encolhendo as responsabilidades públicas e valorizando as virtudes da regulação pelo mercado.

Efetivamente, uma retomada analítica das políticas sociais brasileiras no final do milênio, apesar da Constituição de 1988 revela sua direção compensatória e seletiva, centrada em situações limites em termos de sobrevivência e seu direcionamento aos mais pobres dos pobres, incapazes de competir no mercado. Nesse sentido as políticas acabam sendo o lugar do não direito e da não cidadania [...] lugar a que o indivíduo tem acesso, não por sua condição de cidadania, mas pela prova de que dela está excluído” (Telles, 2001:95)

Cabe lembrar, neste contexto, o grande crescimento do *Terceiro Setor*, recolocando em cena práticas filantrópicas e de benemerência como expressão da transferência à sociedade de respostas às seqüelas da *questão social*.

O enfrentamento da desigualdade passa a ser tarefa da sociedade ou de uma ação estatal errática e tímida, caracterizada pela defesa de alternativas privatistas, que envolvem a família, as organizações sociais e a comunidade em geral. O ideário da “sociedade solidária” como base do setor privado e não mercantil de provisão social parece revelar a edificação de um sistema misto de proteção social que concilia iniciativas do Estado e do terceiro setor.

Sabemos que a presença do setor privado na provisão social não é uma novidade na trajetória das políticas sociais brasileiras, bastando lembrar que a primeira Santa Casa de Misericórdia foi criada em Santos (São Paulo) em 1543, dando início à presença do setor privado nesse campo. Assim, podemos afirmar que a filantropia no Brasil está enraizada em nossa história trazendo em seu bojo o trabalho voluntário. Mas, inegavelmente nos anos mais recentes esta presença, além de se diversificar em relação às tradicionais práticas solidárias, vem assumindo uma posição de crescente relevância na Proteção Social do país.

Em síntese, as transformações societárias resultantes das mudanças nas relações entre capital e trabalho, do avanço do neoliberalismo enquanto paradigma político

e econômico globalizado vão trazer para o iniciante e incipiente campo da Seguridade Social brasileira profundos paradoxos. Pois, se de um lado o Estado brasileiro aponta constitucionalmente para o reconhecimento de direitos, por outro se insere num contexto de ajustamento a essa nova ordem capitalista internacional.

A Constituição de 1988, em seu artigo 194, define a Seguridade Social como um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” Nesse sentido, a Seguridade emerge como um sistema de cobertura de diferentes contingências sociais. No entanto, a legislação que regulamentou a Seguridade estabeleceu caminhos diversos e específicos para as áreas que a constituem no país, e dessa forma “não garantiu a efetivação concreta de um sistema de Seguridade Social...Progressivamente, efetivou-se a segmentação das áreas ... e do ponto de vista da estrutura administrativa, portanto, a seguridade não tem existência formal. Pode-se também afirmar sua inexistência formal do ponto de vista do financiamento.” (Vianna, 2005:92-93)

94

No entanto, apesar da obscuridade a que foi relegada a Seguridade Social brasileira, sua concepção fundamenta, legítima e permite ampliar a proteção social no país. Isso porque sabemos que escapa às políticas sociais, às suas capacidades, desenhos e objetivos reverter níveis tão elevados de desigualdade, como os encontrados no Brasil, mas sabemos também que as políticas sociais respondem a necessidades e direitos concretos de seus usuários. Nesse sentido a constituição da Seguridade Social brasileira traz sem dúvida inovações no campo das Políticas Sociais Inclusivas particularmente para a Assistência Social.

## **2. A Assistência Social Brasileira no âmbito da Seguridade Social**

Com a Constituição de 1988, tem início o processo de construção de uma nova matriz para a Assistência Social brasileira. Incluída no âmbito da Seguridade Social e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social – Loas em dezembro de 1993, como política social pública, a assistência social inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal.

A inserção na Seguridade aponta também para seu caráter de política de Proteção Social articulada a outras políticas do campo social voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida. Desse modo, a assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários, espaço de seu protagonismo e exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e garantia de direitos e de acesso para os serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade.

A LOAS inova ao afirmar para a Assistência Social seu caráter de direito não contributivo, (independentemente de contribuição à Seguridade e para além dos interesses do mercado), ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social e ao apresentar novo desenho institucional para a assistência social. Como política de Estado passa a ser um espaço para a defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais dos segmentos mais empobrecidos da sociedade, configurando-se também, como estratégia fundamental no combate à pobreza, à discriminação e à subalternidade econômica, cultural e política em que vive grande parte da população brasileira. Assim, cabe à Assistência Social ações, prevenção e provimento de um conjunto de garantias ou seguranças que cubram, reduzam ou previnam exclusões, *riscos e vulnerabilidades* sociais, (Sposati, 1995) bem como atendam às necessidades emergentes ou permanentes decorrentes de problemas pessoais ou sociais de seus usuários. (Cf. Yazbek, 2004).

Sem dúvida, uma mudança substantiva na concepção da assistência social, um avanço que permite sua passagem do assistencialismo e de sua tradição de *não política* para o campo da política pública. Para a implementação dessa mudança fundamental, a Assistência Social não pode ser pensada isoladamente, mas na relação com outras políticas sociais e em conformidade com seu marco legal no qual está garantida 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. (Cf. Yazbek, 2005) Essas garantias se efetivam pela construção do que Mishra denomina de “rede

de segurança da rede de Segurança”, ou seja, um conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios voltados à proteção social e ao atendimento de necessidades da população usuária dessa política.

Em geral caracterizada por sua heterogeneidade essa rede de segurança (constituída pelos órgãos governamentais e por entidades da sociedade civil) opera serviços voltados ao atendimento de um vastíssimo conjunto de necessidades particularmente dos segmentos mais vulneráveis da sociedade: atende à famílias, idosos, crianças, adolescentes e jovens, desempregados, portadores de deficiência, migrantes, moradores de rua, portadores do HIV, dependentes de drogas, vítimas de violência e outros. Arrecada e doa alimentos, alfabetiza adultos, protege testemunhas, defende direitos humanos e a cidadania, atende suicidas, adolescentes grávidas, órfãos, combate a violência, cria empreendimentos auto gerenciados, cuida de creches, de atendimento médico domiciliar e de outras iniciativas que compõem o complexo e diversificado campo da Assistência Social à população. Dessa forma a Assistência Social como campo de efetivação de direitos é, (ou deveria ser) política estratégica, não contributiva, voltada para a construção e provimento de *mínimos sociais* de inclusão<sup>5</sup> e para a universalização de direitos, buscando romper com a tradição clientelista e assistencialista que historicamente permeia a área onde sempre foi vista como prática secundária, em geral adstrita às atividades do plantão social, de atenções em emergências e distribuição de auxílios financeiros.

## 2.1 A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS

Em outubro de 2004, atendendo ao cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência, realizada em Brasília em dezembro de 2003, o CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social aprovou, após amplo debate coletivo, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS em vigor, que apresenta o (re) desenho desta política, na perspectiva de implementação do SUAS – Sistema Único de Assistência Social que está voltado à articulação em todo o território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquias, do

---

5. Para Sposati (1997:10, grifos da autora) “propor mínimos sociais é estabelecer o patamar de cobertura de riscos e de garantias que uma sociedade quer garantir para todos os seus cidadãos. Trata-se de definir o patamar de dignidade abaixo do qual nenhum cidadão deveria estar.

sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com a sociedade civil.

O SUAS introduz uma concepção de sistema orgânico, onde a articulação entre as três esferas de governo constitui-se em elemento fundamental. De acordo com a PNAS a “gestão proposta por esta Política se pauta 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 Norma Operacional Básica<sup>6</sup>, a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestores 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.” (PNAS, 2004:10)

O SUAS é constituído pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social prestados diretamente – ou através de convênios com organizações sem fins lucrativos –, por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público.

Muitos vêm sendo os desafios para a construção e gestão desse Sistema que renova a Assistência Social brasileira. Vivemos hoje na Assistência Social um momento decisivo para a sua concretização num patamar de prioridade como política pública de proteção social, direcionada à realização dos interesses das classes subalternizadas em nossa sociedade.

É isso que Gramsci denomina de hegemonia. Estou afirmando a necessária construção de hegemonia dos interesses de nossos usuários, na condução do processo de construção de direitos não apenas como questão técnica, mas como questão essencialmente política, lugar de contradições e resistências. Trata-se, pois, de um processo contraditório, um momento onde mais uma

---

6. A NOB em vigência é a editada no ano de 2005, com base na Política Nacional de Assistência Social.

vez, na história brasileira estão em disputa os sentidos dessa política.

Os rumos e a politização dessa construção e da gestão do Sistema é que permitirão que o SUAS se coloque (ou não) na perspectiva de forjar formas de resistência e defesa da cidadania dos excluídos, ou apenas reiterar práticas conservadoras e assistencialistas.

Os riscos maiores que enfrentamos nessa disputa, são no sentido de que as ações permaneçam no plano do assistencialismo e do dever moral e humanitário e não se realizem como direito.

Melhor colocando: para uma avaliação da atual PNAS e do SUAS em implementação é preciso que se busque explicitar em que medida essas inegáveis conquistas vem permitindo ou não, pelo controle democrático que a sociedade for capaz de organizar e exercer no âmbito da política de Assistência Social, a construção de direitos e a instauração (ainda que contraditória) de formas inovadoras e efetivas para políticas de inclusão social (como é o caso do SUAS) e para a Seguridade Social brasileira. Estou falando do desafio de construir “parâmetros públicos que reinventem a política no reconhecimento dos direitos como medida de negociação e deliberação de políticas que afetam a vida de todos” (Telles, 1998:13) Não pode haver outra medida... Mesmo em ações de parceria entre público e privado devem ser atribuídos conteúdo e forma pública aos serviços ofertados. Essas ações são Públicas porque:

- envolvem interesses coletivos;
- tem a universalidade como perspectiva;
- tem uma visibilidade pública: transparência;
- envolvem o controle social;
- envolvem a democratização e a participação de seus usuários. (Cf. Raichelis, 1998)

O Estado é o garantidor do cumprimento dos direitos, responsável pela formulação das políticas públicas e que expressa as relações de forças presentes no seu interior ou fora dele. Isso exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e garan-

tia de direitos e de acesso para os serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade.

### 3. O Sistema Único de Assistência Social

#### 3.1 Antecedentes Históricos do SUAS

Como vimos anteriormente, o ano de 1988 inaugura um período importante da história brasileira. Neste ano é promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, que reconhece a assistência social como dever de Estado no campo da Seguridade Social e não mais como política complementar, de caráter subsidiário às demais políticas. É bom lembrar que a noção de Seguridade supõe que os cidadãos tenham acesso a um conjunto de certezas e seguranças que cubram, reduzam ou previnam situações de *risco* e de *vulnerabilidades* pessoais e sociais.

Assim como a CF-88, também a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, denominada Lei Orgânica da Assistência Social, a Loas, ao regulamentar os preceitos constitucionais sobre a assistência social a reafirma como política de Seguridade Social no campo dos direitos sociais.

Apesar da alteração do antigo paradigma conservador e assistencialista estabelecida pela Constituição e pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) para demarcar a assistência social como direito social no âmbito da Seguridade Social ao lado da Saúde e da Previdência, os anos 90 do século XX apresentam um cenário de grandes mudanças no que diz respeito ao papel do Estado. A “reforma do Estado”, como é conhecido o processo de mudanças que se desenrolou a partir desta década teve forte caráter neoliberal<sup>7</sup> e caracterizou-se principalmente por medidas de ajuste na economia, com severas restrições aos gastos públicos em especial na área social e privatizações de empresas e organizações estatais. Tratou-se de um contexto no qual foram encolhidas as responsabilidades estatais na regulação das políticas públicas e valorizadas as “virtudes” da regulação pelo mercado.

---

7. Há um número muito grande de definições sobre o conceito de neoliberalismo. Vários autores já trataram e ainda tratam do tema. Para o nosso entendimento basta destacar alguns aspectos que o caracterizam e estão presentes em diversas definições, como: valorização crescente do mercado, privatizações, restrição de direitos sociais e questionamento dos sistemas públicos de proteção social como o clássico Estado de Bem Estar Social, tudo isto amparado pela ideia da constituição de um Estado com maior capacidade gerencial-regulatória.

O enfrentamento da pobreza e da desigualdade, no contexto neoliberal, passa a ser tarefa da solidariedade da sociedade ou de uma ação estatal aleatória e tímida, caracterizada pela defesa de alternativas privatistas, que envolvem as organizações sociais e a comunidade em geral. Recoloca-se em cena práticas filantrópicas e de benemerência, ganhando relevância ações do denominado Terceiro Setor (não governamental e não lucrativo), como expressão da transferência à sociedade de respostas às seqüelas da *questão social*<sup>8</sup>. Vale lembrar que a *questão social* circunscreve um terreno de disputas, pois diz respeito à desigualdade econômica, política e social entre as classes na sociedade de mercado, envolvendo a luta pelo usufruto de bens e serviços socialmente construídos, por direitos sociais e pela cidadania.

É nessa conjuntura de crescente subordinação das políticas sociais às políticas de ajuste da economia, na “contra-mão” das transformações que ocorrem na ordem econômica internacional mundializada que o Brasil vai instituir após o processo iniciado em 1988, seu sistema de Seguridade Social. E porque afirmamos que foi na contra-mão? Porque o estabelecimento da Seguridade Social brasileira como área composta pela integração e articulação entre saúde, previdência social e assistência social abriu as portas para que fossem criadas as bases para a construção de um sistema de proteção social que se ancoraria sob duas vertentes: a proteção social contributiva (aquela que exige a contrapartida dos rendimentos do trabalho assalariado para sua garantia, institucionalizada no Brasil pela Previdência Social) e a proteção social não contributiva (que assegura suas proteções específicas para todos os cidadãos que dela necessitem. As políticas que melhor representam essa vertente de proteção são a saúde [pública] e a assistência social). Ou seja, enquanto o mundo vivia um processo de enxugamento do investimento público estatal na área social, o Brasil instituiu seu sistema de Seguridade tendo a concepção da cidadania como pano de fundo. Contudo, a tradução desta cidadania pautada na CF-88 em direitos alcançáveis pela população não foi conquistada de modo rápido e fácil.

Se tomarmos apenas o exemplo da política de assistência social veremos que após a promulgação da constituição um amplo processo de debates e lutas no

---

8. Para maior aprofundamento sobre o tema ver: MONTAÑO, Carlos. Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

interior da sociedade foram travados para que aquilo que consta na constituição tivesse sua regulamentação.

Com isso, cinco anos após a Carta Constitucional, em 7 de dezembro de 1993 foi aprovada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que regulamentou os artigos 203 e 204 da Constituição e tornou possível a assistência social como um dever do Estado e um direito de cidadania, sem a necessidade de contribuição prévia. Em 42 artigos a referida Lei dispõe sobre a organização da Assistência Social, no que diz respeito dentre outros assuntos:

- i) aos seus princípios e diretrizes;
- ii) à forma de organização e gestão das ações;
- iii) às competências das esferas de governo;
- iv) ao caráter e composição das instâncias deliberativas;
- v) à instituição e competências do Conselho Nacional de Assistência Social;
- vi) às competências do órgão nacional gestor da PNAS;
- vii) ao conceito de benefícios, serviços, programas e projetos;
- viii) ao financiamento da política.

A concepção de Assistência Social contida na LOAS visa assegurar benefícios continuados e eventuais, programas, projetos e serviços socioassistenciais para enfrentar as condições de

*“vulnerabilidades que fragilizam a resistência do cidadão e da família ao processo de exclusão sociocultural, dedicando-se ao fomento de ações impulsionadoras do desenvolvimento de potencialidades essenciais à conquista da autonomia”<sup>9</sup>.*

Apesar da conjuntura adversa, pós Constituição de 1988 e pós LOAS, tendo em vista os impactos das mudanças do ordenamento econômico mundial sobre as condições de vida das populações dos países em desenvolvimento,

---

9. LOPES, Márcia Helena Carvalho. O tempo do SUAS. In Revista Serviço Social e Sociedade n.º. 87. São Paulo: Cortez, 2006, p.77.

destacando-se o Brasil entre eles, a assistência social brasileira inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a LOAS estabeleceu uma nova matriz para a assistência social brasileira, iniciando um processo que tem como perspectiva torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitarem. Um primeiro passo em direção a este fim foi a criação e instalação de conselhos deliberativos e paritários nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal de governo. A inserção na Seguridade Social aponta também para seu caráter de política de Proteção Social<sup>10</sup>, como vimos antes, articulada a outras políticas do campo social voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida. Desse modo, a assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo.

Mas, assim como a regulamentação da constituição foi conquistada com muita mobilização, também a efetividade da Loas tem sido conquistada por meio de muitos debates e pactuações políticas que envolvem todo o conjunto da sociedade.

A tarefa de consolidar a Assistência Social como política pública de direitos tem aspectos muito peculiares que dificultam a empreitada. Ou seja, é necessário romper com a idéia do direito como favor ou ajuda emergencial prestada sem regularidade e através de um processo de centralismo decisório; romper também com a lógica de que a assistência social sobrevive apenas com os recursos residuais do investimento público (serviços pobres para pobres!) e ainda: romper com o uso dos recursos sociais de maneira *clientelista* e *patrimonialista*.

---

10. Também sobre o conceito de proteção social há diversos entendimentos. A abrangência da definição de Di Giovanni pode nos ser bastante útil como exemplo. Em seu entendimento, por Proteção Social entendem-se as formas “às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. Incluo neste conceito, também tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Incluo, ainda, os princípios reguladores e as normas que, com o intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades” (Di Giovanni, 1998:10)

Nesta direção, em **1997** foi editada uma Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB) que buscou dar concretude aos princípios e diretrizes da Loas. Esta Norma:

- i) conceitua o Sistema Descentralizado e Participativo,
- ii) amplia o âmbito das competências dos governos Federal, municipais, do Distrito Federal e estaduais e,
- iii) institui a exigência de Conselho, Fundo e Plano Municipal de Assistência Social para o município estar habilitado a receber recursos federais.

Daí em diante acelera-se o processo de conformação das bases do Sistema Descentralizado e Participativo.

Em **1998**, a nova edição da NOB:

- i) diferencia serviços, programas e projetos;
- ii) amplia as atribuições dos Conselhos de Assistência Social;
- iii) cria os espaços de negociação e pactuação: as Comissões Intergestores Bipartites (CIBs), que reúnem representações de gestores estaduais e municipais e Tripartite (CIT), que reúne representações dos gestores municipais, estaduais e federal da assistência social.

Em **2003**, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), convocou e realizou, extraordinariamente, a IV Conferência Nacional de Assistência Social, através da Portaria nº. 262, de 12 de agosto de 2003, com a finalidade de avaliar a situação atual da assistência social e propor novas diretrizes para o seu aperfeiçoamento. A IV Conferência fortaleceu o reconhecimento da gestão democrática e descentralizada da assistência social recomendada pela Loas, em busca de um modelo de gestão a ser consolidado na implantação de um sistema descentralizado e participativo de Assistência Social, que passou a ser chamado de Sistema Único da Assistência Social - SUAS.

Em 2004, a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e em seu âmbito, a instituição da Secretaria Nacional de As-

sistência Social (SNAS), aceleraram e fortaleceram o processo de construção do SUAS, numa relação compartilhada com a CIT e o CNAS. Em dezembro deste mesmo ano, após ampla mobilização nacional, o CNAS editou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004). Tal documento apresenta as bases e referências necessárias para a implantação e gestão do SUAS em todo o território nacional.

A PNAS/2004, na perspectiva do SUAS, introduz mudanças profundas nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gerenciamento e controle das ações na área<sup>11</sup>:

- No novo modelo socioassistencial, é reafirmada a primazia do papel do **Estado como** principal agente construtor e implementador das bases operacionais necessárias à realização dos serviços socioassistenciais. Desta forma o Estado passa a reconhecer e legitimar os instrumentos de participação popular na condução da política pública de assistência social. A perspectiva é a de um Estado dotado de um sistema de gestão moderno, que utilize as inovações tecnológicas de gestão social e informação em busca de competência técnica e transparência política.
- Na condução do SUAS, o **agente público** desempenha um papel estratégico, sendo o principal responsável pelas funções de execução, articulação, planejamento, coordenação, negociação, monitoramento e avaliação dos serviços desenvolvidos em consonância com sistema nacional unificado de gestão. A valorização do gestor público com a implantação do SUAS, em todo território nacional, está pautada no pressuposto de que a assistência social é política pública de Estado e de direito de cidadania.
- O **comando único** nas três esferas de governo define a organização e estruturação da Política pública de Assistência Social e é legitimado pelas instâncias de pactuação e de negociação (CIT e CIBs); reconhecendo assim a importância de espaços como o Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas) e o Colegiado Nacional de

11. Esta e as demais assertivas sobre o SUAS, presentes nesse texto, reiteram as construções elaboradas pelo Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP (IEE. PUC.CP) para a coleção CapacitaSuas.

Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas). Sob o controle social dos conselhos nos três níveis de governo, fica então possibilitada uma gestão compartilhada. Tal modelo de gestão exige definição clara de competências em cada uma das esferas de governo, num processo integrado de cooperação e complementaridade, garantindo unidade e continuidade na oferta dos serviços socioassistenciais.

Com a PNAS, e o processo democrático de pactuações com as instâncias acima citadas, na perspectiva do SUAS, foi possível orientar as definições e o desenho de regulações necessárias para fazer funcionar a assistência social como um sistema nacional, como podemos observar nas regulamentações emitidos no ano de 2004:

- Decreto nº. 5.003/04, que restituiu **autonomia à sociedade civil** no processo de escolha de seus representantes no Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS;
- Decreto nº. 5.074/04, que reordena a Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS à luz das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social;
- Lei nº. 10.954/04, que extingue a exigência da Certidão Negativa de Débitos – CND para repasses de recursos federais da assistência social para Estados e Municípios;
- Decreto nº. 5.085/04, que transforma em ações de caráter continuado os Serviços de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes e os Serviços de Atendimento Integral às Famílias;

Em **2005**, o MDS apresenta uma proposta preliminar para a NOB/SUAS, em evento que reuniu 1200 participantes (gestores, conselheiros, técnicos, intelectuais entre outros) de todo o Brasil, em Curitiba (PR). O texto foi debatido em seminários municipais, no Distrito Federal e estaduais, com representação do MDS e do CNAS, e sua versão final foi aprovada no dia 15 de julho, em reunião ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social. A partir desta data, inicia um novo tramite da política pública de assistência social, conforme preconizado na LOAS. Observa-se neste período um intenso processo de regulamentações das ações que vão consolidar o novo modelo de organização e gestão da política de assistência social:

- Portaria n.º 385, de 26 de julho de 2005 (MDS) - Estabelece regras complementares de transição e expansão dos serviços socioassistenciais co-financiados pelo governo federal, no âmbito do Sistema Único da Assistência Social – SUAS para o exercício de 2005;
- Portaria n.º 440, de 23 de agosto de 2005 (MDS) - Regulamenta os Pisos de Proteção Social Especial estabelecidos pela NOB/SUAS, sua composição e as ações que financiam;
- Resolução n.º 1, de 24 de agosto de 2005 (CIT) - Publica a relação de municípios contemplados na partilha de recursos/2005, por unidade da federação e repasse mensal de recursos financeiros, referente a serviços da Proteção Social Básica – Piso Básico Fixo;
- Resolução n.º 2, de 24 de agosto de 2005 (CIT) - Publica a expansão do PETI 2005 contendo as metas disponibilizadas para cada estado e disponível para o pagamento aos municípios e define procedimentos;
- Portaria n.º 442, de 26 de agosto de 2005 (MDS) - Regulamenta os Pisos de Proteção Social Básica estabelecidos na NOB/SUAS, sua composição e ações que financiam;
- Portaria n.º 459, de 09 de setembro de 2005, que dispõe sobre a forma de repasse dos recursos do co-financiamento federal das ações continuadas da assistência social e sua prestação de contas, por meio do SUAS Web, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS;
- Resolução n.º 2, de 24 de agosto de 2005 (CIT) - Publica a expansão do PETI 2005 contendo as metas disponibilizadas para cada estado e disponível para o pagamento aos municípios e define procedimentos;
- Resolução n.º 3, de 29 de agosto de 2005 (CIT) - Define instrumento de identificação dos municípios e localidades brasileiros onde ocorrem o fenômeno da exploração e sexual comercial de crianças e adolescentes e Indica a possibilidade da estruturação de Serviços Regionais Especializados de Assistência Social;
- Edital MDS/PNUD de 31/08/05 publicado em 02/09/2005 no DOU - Qualificação de Parceiros para a Implementação de Projetos de Inclusão Produtiva;
- Resolução n.º 4, de 16 de setembro de 2005 (CIT) - Trata dos Critérios de Partilha de recursos e expansão/2005 para a Proteção

Social Básica e enfrentamento ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes.

- Resolução CNAS n.º 191, de 10 de novembro de 2005, que institui orientação para regulamentação do art. 3º da LOAS.
- Portaria n.º 566, de 14 de novembro de 2005, que estabelece regras complementares para financiamento de projetos de inclusão produtiva, destinados à população em situação de rua em processo de restabelecimento dos vínculos familiares e/ou comunitários;
- Portaria n.º 666, de 28 de dezembro de 2005, que disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil;
- Decreto n.º 5550/2005: Integração do FNAS à estrutura da SNAS como Diretoria – Executiva;
- Guia de orientação técnica – SUAS n.º 1/Proteção social básica de assistência social e Guia de orientação n.º 1 : Centro de Referência Especializado de assistência social – CREAS;
- Instrução Normativa n.º 01, de 06 março de 2006, que estabelece os procedimentos a serem adotados na apuração do saldo real e dos valores a serem reprogramados, deduzidos ou devolvidos pelos Estados, Municípios e Distrito Federal, na prestação de contas dos recursos do co-financiamento federal das ações continuadas da assistência social de 2005 e dá outras providências;
- Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS 01, de 14 de março de 2006 Inserção no CadÚnico das famílias beneficiárias do PETI ou em situação de trabalho infantil;
- Decreto n.º 6.307/07, que dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993;
- Decreto n.º 6.214/07, que regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei n.º 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto no 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências;
- Decreto n.º 6.308/07, 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, e dá outras providências;

- Portaria Normativa Interministerial nº 18/07, que cria o Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC/LOAS, com prioridade para aquelas na faixa etária de zero a dezoito anos e dá outras providências;
- Portaria MDS nº 350/07, que dispõe sobre a celebração do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no contexto do Sistema Único da Assistência Social - SUAS, do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único;
- Portaria MDS nº 351/07, que dispõe sobre a adesão dos Estados e do Distrito Federal ao Sistema Único de Assistência Social – SUAS e dá outras providências;
- Portaria MDS nº 460/07, que dispõe sobre os Pisos Básicos Fixo e de Transição, altera a Portaria MDS/GM nº 442, de 26 de agosto de 2005, e estabelece critérios e procedimentos relativos ao repasse de recursos financeiros referentes aos Pisos de Alta Complexidade I e Fixo de Média Complexidade, no âmbito do SUAS.
- Instrução Operacional SNAS/MDS nº 01/07, em conjunto com o Manual do Usuário (Anexo), estabelecem procedimentos e orientações para a utilização do Sistema de Controle e Acompanhamento das Ações ofertadas pelo Serviço Socioeducativo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - SISPETI, que consiste em um módulo do aplicativo SUASWEB, integrante da Rede SUAS.
- Portaria MDS nº 176/08, dispõe sobre o Piso Básico Variável estabelecido pela Norma Operacional Básica - NOB/ SUAS e o critério de partilha dos recursos federais para o Projovem Adolescente, de que trata a Medida Provisória nº 411, de 28 de dezembro de 2007.
- Instrução Operacional nº 03/08, que dispõe sobre a forma e os procedimentos para a adesão de Municípios e do Distrito Federal ao Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo no ano de 2008, em conformidade com o artigo 11 da Medida Provisória nº 411, de 28 de dezembro de 2007.

## 4. Conceito e Bases da Organização dos SUAS

Os principais eixos que orientam a implementação do novo modelo socioassistencial são:

- a) precedência da gestão pública da política;
- b) alcance de direitos socioassistenciais pelos usuários;
- c) matricialidade sociofamiliar;
- d) territorialização;
- e) descentralização político-administrativa e reordenamento institucional;
- f) financiamento partilhado entre os entes federados;
- g) fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil;
- h) articulação da rede socioassistencial;
- i) valorização da presença do controle social;
- j) participação popular/cidadão usuário;
- k) qualificação de recursos humanos;
- l) informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados.

A implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é uma verdadeira revolução na assistência social brasileira.

Fruto de quase duas décadas de debates o Sistema coloca em prática os preceitos da Constituição de 1988, que integra a Assistência Social à Seguridade Social, juntamente com Saúde e Previdência Social. Nesta nova concepção as diversas ações e iniciativas de atendimento à população deixam o campo do voluntarismo e passam a operar sob a estrutura de uma política pública de Estado.

De mero favor, de prática assistencialista e tuteladora a assistência social, seus serviços e benefícios passam para um campo novo, o campo dos direitos de cidadania. Marcada, portanto, pelo caráter civilizatório presente na consagração de direitos sociais. A Assistência Social exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob responsabilidade do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e garantia de direitos e de acesso para esses serviços, programas, projetos e benefícios.

Este desenho inova ao afirmar para a Assistência Social seu caráter de direito não contributivo, (independentemente de contribuição à Seguridade Social e para além dos interesses do mercado), ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social e ao apresentar novo desenho institucional para a assistência social. Inova, também, ao fortalecer a participação da população e o exercício do controle da sociedade na gestão e execução das políticas.

A universalização dos direitos sociais é um dos princípios deste novo modelo socioassistencial. Neste contexto, a assistência social, a partir do princípio da intersetorialidade, propicia o acesso a pessoas em situação de *vulnerabilidade* pessoal e/ou social, às demais políticas setoriais, uma vez que busca garantir seguranças para seus usuários: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida e; de convívio ou convivência familiar e comunitária. Estas seriam as condições fundamentais para tornar o usuário do serviço socioassistencial alcançável pelas demais políticas.

Por sua vez, como um sistema de gestão, este arranjo institucional propõe pela primeira vez na história do País, sob a primazia da responsabilidade do Estado, a organização em todo o território nacional de serviços socioassistenciais destinados a milhões de brasileiros, em todas as faixas etárias, com a participação e a mobilização da sociedade civil nos processos de implantação e implementação do Sistema.

O SUAS, pactuado nacionalmente e deliberado pelo CNAS, prevê uma organização participativa e descentralizada da assistência social, com serviços voltados para o fortalecimento da família, sem, no entanto sobrecarregá-la, mas ao contrário protegendo-a e apoiando-a.

Baseado em critérios e procedimentos transparentes, o SUAS altera fundamentalmente operações como o repasse de recursos federais para estados, municípios e Distrito Federal, a prestação de contas e a maneira como os serviços e os entes federados estão hoje organizados do ponto de vista da gestão de recursos.

Como se pode concluir, o SUAS promove uma mudança de conteúdo e de gestão da política pública de assistência social, ao materializar o conteúdo da

Loas, e definir os conceitos e as bases que vão orientar a estruturação do sistema nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, os quais serão aqui destacados por serem de fundamental importância para a compreensão do novo modelo socioassistencial. Em outras palavras, o SUAS oferece concretude à Política Pública de Assistência Social na perspectiva de construir os direitos de seus usuários e sua inserção na sociedade.

Além da precedência da gestão pública da política e do alcance de direitos socioassistenciais pelos usuários há entre as bases constitutivas do SUAS, alguns conceitos diretivos que lhe dão força e sustentabilidade, dentre os quais destacam-se:

#### **a) Matricialidade sociofamiliar**

O reconhecimento da importância da família como unidade/referência no âmbito da política pública de assistência social fundamenta-se na idéia de que esta é o espaço primeiro de proteção e socialização dos indivíduos e que, para que cumpra com tais funções, precisa ser protegida. O formato de família que se fala na política de assistência social compreende relações estabelecidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade.

Nos últimos anos com as mudanças ocorridas na sociedade contemporânea, decorrentes dos processos econômicos, políticos e culturais alterou-se, também, a organização das famílias. Para muitas delas estas transformações as colocaram em situação de *vulnerabilidade* e em processos de *exclusão social*. Daí o papel fundamental da assistência social no fortalecimento e autonomia destas famílias, enquanto sujeitos coletivos, pois se entende que as condições de vida dependem menos da situação específica do indivíduo que daquela que caracteriza sua família, sua comunidade e a sociedade onde se insere.

A responsabilidade do Estado na proteção à família está expressa no artigo 226 da Constituição Federal de 1988 que a reconhece como base da sociedade e como sujeito de direitos. Assim como o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069 de 13/07/1990), a Lei Orgânica de Assistência Social (Lei nº 8.742 de 7/9/1993) e o Estatuto do Idoso (Lei 8.842 de 4/1/1994) dentre outras legislações reiteram essa posição.

A compreensão deste conceito é de fundamental importância para gestores, técnicos e conselheiros da assistência social posto que a organização e a prestação dos serviços nos territórios bem como a formulação da política pública de Assistência Social são pautadas nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos que as compõem e, ainda, das comunidades, grupos e classe social em que se inserem.

A unidade de medida “família referenciada” é a referência, por exemplo, para a instituição dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) nos municípios. O CRAS é uma unidade pública estatal localizada em áreas de maior *vulnerabilidade social*. Conta com uma equipe de referência composta por profissionais de nível superior, além do pessoal de apoio administrativo, dependendo do porte do município, conforme estabelecido na NOB-RH/SUAS. Os CRAS também organizam e gerenciam a rede de serviços socioassistenciais presentes no território de sua abrangência.

Esta rede é articulada pela equipe do CRAS, compreendendo todos os serviços socioassistenciais, governamentais ou não, ofertados em seu território de abrangência. Por isto mesmo, como já foi dito, a PNAS estabelece como unidade de medida a “família referenciada.”<sup>12</sup>

O objetivo de se ter a família como referência é prevenir o *risco social e/ou pessoal*, visando o fortalecimento dos vínculos familiares, comunitários e societários, e promovendo a inclusão das famílias e dos cidadãos nas políticas públicas, na vida em comunidade e em sociedade. Os CRAS foram concebidos como a principal porta de entrada para o atendimento social nos diversos territórios. O objetivo é que ele seja um local tão conhecido em uma comunidade como um centro de saúde ou uma escola.

Além dos CRAS (que oferta o principal serviço da proteção social básica, o PAIF) os serviços de Proteção Social Básica devem ser operacionalizados por meio de:

---

12. Para melhor compreensão do que seja família referenciada podemos dizer, segundo a NOB/SUAS, que família referenciada é aquela que vive em áreas caracterizadas como de *vulnerabilidade*, definidas a partir de indicadores estabelecidos por órgão federal, pactuados e deliberados. Esta unidade de referência foi escolhida em razão da metodologia de fortalecimento do convívio familiar, do desenvolvimento da qualidade de vida da família na comunidade e no território onde vive.

- Rede de serviços sócioeducativos direcionados para grupos geracionais, intergeracionais, grupos de interesse, entre outros;
- Benefícios eventuais
- Transferência de renda condicionada ou não condicionada;
- Benefícios de Prestação Continuada;
- Serviços e projetos de capacitação e inserção produtiva.

Para fins de partilha dos recursos da Assistência Social entre Estados e municípios para a Proteção Social Básica, a NOB/SUAS estabelece o número mínimo de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) de acordo com o porte do município e, ainda dimensões de território, definidos por um número máximo de famílias nele referenciadas, a saber:

- Para municípios de Pequeno Porte I (até 20.000 habitantes/5.000 famílias) – mínimo de 1 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas;
- Para municípios de Pequeno Porte II (de 20.000 habitantes até 50.000 habitantes/5.000 a 10.000 famílias) – mínimo de 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas;
- Para municípios de Médio Porte (de 50.001 habitantes até 100.000 habitantes/de 10.000 a 25.000 famílias) – mínimo de 2 CRAS cada um para até 5.000 famílias referenciadas;
- Para municípios de Grande Porte (de 100.001 habitantes até 900.000 habitantes/25.000 a 250.000 famílias) – mínimo de 4 CRAS para até 5.000 famílias referenciadas;
- Para Metrôpoles – mais de 900.000 habitantes/ mais de 250.000 famílias – mínimo de 8 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas.

Por fim, os serviços socioassistenciais ofertados são pautados pelas configurações contraditórias das relações conflitantes entre as classes sociais que condicionam e interferem na vida de todos os sujeitos sociais. Interferências claramente sentidas nas questões de idade, rendimentos, gênero, aspectos raciais e culturais e outros que orientam a estruturação das relações sociais e econômicas que as famílias e os indivíduos estabelecem ou na qual estão inseridos. É desta forma que se materializam os princípios da PNAS da universalização dos direitos sociais e da igualdade de direitos no acesso ao atendimento.

## **b) Descentralização político-administrativa e Territorialização**

Uma das mudanças na forma de gestão da política pública de assistência social desde a Constituição Federal de 1988 decorre do princípio da descentralização político-administrativa na organização das ações governamentais nesta área. Tal diretriz está disposta no artigo 204 da Constituição Federal e é reafirmada pelo artigo 6º da LOAS. Outro princípio que rege a atuação dos agentes públicos nesta política é a autonomia administrativa dos entes federados (estados, municípios e Distrito Federal) na organização dos seus serviços (art. 8º da LOAS) conforme sua necessidade.

A tradução destes preceitos na política de assistência social se expressa na definição de co-responsabilidades para cada esfera de governo na realização da política, cabendo:

- à coordenação e edição de normas de caráter geral à esfera federal;
- aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a coordenação e execução dos serviços socioassistenciais em suas respectivas esferas;
- a todas as esferas de governo a responsabilidade pelo co-financiamento, o monitoramento e a avaliação;
- provisão da educação permanente dos profissionais é de co-responsabilidade dos Estados e do Governo Federal; e
- sistematização das informações na área é de co-responsabilidade de todos.

Cabe lembrar que o sistema é constituído também por entidades e organizações de assistência social e por um conjunto de instâncias de pactuação e deliberação, compostas pelos diversos setores envolvidos na área. A descentralização da política, como já vimos, é expressa, também, pela exigência da efetiva consolidação dos conselhos, planos e fundos da assistência social em cada esfera de governo, lembrando que é um requisito mínimo para adesão à gestão inicial do SUAS.

Outro aspecto importante e que se relaciona a descentralização são às características socioterritoriais de cada localidade. Para além de ser definido como um espaço geográfico, o território guarda características sociais, culturais e identitá-

rias de sua população, isto é, um conjunto de elementos que mostram e revelam a complexidade da dinâmica social e econômica das cidades que, por vezes, também representam em menor escala as desigualdades existentes nas regiões brasileiras. O território é lugar de vida e relações. Neste sentido, para a organização dos serviços socioassistenciais de proteção social básica estabeleceu-se, no âmbito do novo modelo socioassistencial, o número de famílias/habitante referenciadas no território para organização dos serviços. O número de família referenciada depende do porte demográfico associado aos indicadores socioterritoriais disponíveis a partir dos dados censitários do IBGE<sup>13</sup>.

Os governos estaduais têm um papel fundamental ao estruturar seu sistema estadual de Assistência Social. A inserção dos governos estaduais no Sistema considera, dentre outros aspectos, a grande diversidade e especificidade, em seu âmbito, em especial no apoio as metrópoles pelo grau de complexidade existente nas regiões metropolitanas ou naqueles municípios que ainda não têm a capacidade de gestão da política pública de assistência social na sua localidade.

Esta participação, da esfera estadual, pode se efetivar entre outros aspectos por:

- prestação direta através de serviços de referência regional (através de Unidades de Referência Regional);
- assessoramento técnico e financeiro aos municípios na estruturação e implantação de seus Sistemas Municipais de Assistência Social;
- coordenação do processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) no âmbito do Estado;
- promoção, implantação e co-financiamento de consórcios intermunicipais de proteção social especial de média e alta complexidade, pactuadas nas CIBs e deliberadas nos CEAS;
- instalação e coordenação do sistema estadual de monitoramento e avaliação das ações de Assistência Social em âmbito estadual e regional;
- elaboração da política de recursos humanos, com a implantação da carreira específica para os servidores da área da Assistência Social;

---

13. O processo de pactuação e instituição do SUAS buscou estabelecer critérios que dessem equidade para a partilha de recursos e a estruturação dos serviços.

- desenvolvimento e co-financiamento de programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços;
- co-financiamento em âmbito estadual de benefícios eventuais.

### **c) Financiamento partilhado entre os entes federados**

De acordo com a Constituição Federal, o financiamento da Seguridade Social é concretizado por toda a sociedade por meio dos recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das contribuições sociais. No SUAS a unidade gestora do financiamento são os Fundos de Assistência Social nas três esferas de governo.

O financiamento de benefícios no âmbito federal se dá de forma direta aos seus destinatários e o co-financiamento da rede socioassistencial mediante aporte próprio e repasse de recursos fundo-a-fundo. Desde setembro de 2005, o repasse de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos estaduais, municipais e do Distrito Federal já tem sido efetuado seguindo o novo sistema de gestão, com aporte do aplicativo SISFAF (ver item g deste tópico). Antes do SUAS, as transferências do Fundo Nacional de Assistência Social só ocorriam depois de vencidos vários obstáculos burocráticos. Para receber o recurso, o município deveria formatar um projeto a ser encaminhado para o órgão estadual de sua unidade federativa, que por sua vez o repassava ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Cabia à equipe técnica do órgão gestor da política de assistência social no nível federal examinar os milhares de projetos para então iniciar o processo de repasse de verbas. O repasse das remessas seguintes dependia da análise por parte dos estados dos relatórios trimestrais, que eram repassados pelos municípios e da análise por parte da União, dos relatórios semestrais elaborados pelos estados para o Ministério ou órgão congênere gestor da política. Com o relatório semestral em mãos o referido órgão gestor liberava os recursos. Tal procedimento, ainda que corresse sem contratempos poderia resultar em atraso no repasse, podendo suspender temporariamente o serviço ofertado à população. Realça-se, que esta nova modalidade de financiamento rompe com a relação convenial entre a União e as entidades socioassistenciais, fortalecendo a cooperação federativa e propiciando

aos municípios maior capacidade e autonomia na organização da sua rede. Outro aspecto importante acerca do financiamento da política é a utilização de critérios de partilha de recursos. O novo Sistema adota indicadores como, por exemplo, a Taxa de Vulnerabilidade Social para determinar como será a distribuição dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social. Esta taxa leva em consideração informações sociais, econômicas e demográficas de todo território brasileiro. Ela é feita levando em consideração as características como condições de moradia, renda familiar, idade e situação escolar de filhos, receita e porte do município. Também se considera o quanto é alocado de recursos próprios para a Assistência Social.

Os critérios de partilha são pactuados nas comissões intergestores e deliberados nos conselhos de assistência social, instâncias fundamentais de pactuação e deliberação da política nas definições afetas ao financiamento dos serviços, programas, projetos e benefícios que compõem o SUAS. O financiamento tem como base as informações socioterritoriais apontadas pelo Sistema Nacional de Informações de Assistência Social, a Rede SUAS, que abrange as demandas e prioridades específicas com base nas características socioterritoriais, a capacidade de gestão, de atendimento e de arrecadação de cada município e de complexidade dos serviços.

Agora, os municípios têm autonomia para organizar sua rede de proteção social e são fiscalizados, principalmente, pelos respectivos conselhos de Assistência Social. Para esta finalidade, o Sistema introduz o Relatório Anual de Gestão que simplifica e dinamiza o processo de prestação de contas. Com estas medidas, o Ministério consegue efetuar repasses mensais automáticos e contínuos. Desta forma, o atendimento ao usuário não é comprometido.

#### **d) Fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil**

Conforme já visto dois princípios fundamentais regem a gestão das ações na área da assistência social. São eles a descentralização político administrativa e a participação de organizações representativas da sociedade civil nos conselhos paritários em todos os níveis. São instâncias de controle, deliberação e fiscalização dos serviços socioassistenciais.

Esta mudança é significativa no âmbito da política de assistência social e, conseqüentemente, na organização do SUAS, pois as entidades e organizações da sociedade civil assumem a posição de co-gestores dos serviços. Além, é claro, de serem prestadoras complementares de serviços socioassistenciais.

Este novo status impõe desafios tanto para os governos quanto para as entidades e organizações. Ao primeiro cabe, em seu âmbito, executar os serviços socioassistenciais, articular e integrar as redes de proteção social em seu território, visando a otimização do gasto dos recursos públicos, transformando assim os serviços existentes em política pública e marcando a primazia do estado na gestão da política.

#### **e) Valorização da presença do controle social**

O controle social é um instrumento de efetivação da participação popular na gestão político administrativo-financeira e técnico-operativa com caráter democrático e descentralizado.

Na conformação do SUAS, os espaços privilegiados de participação no controle social são as conferências e os conselhos. O espaço das Conferências é aquele em que se avalia a situação da assistência social e se definem as diretrizes para a política. Outro espaço fundamental de diálogo entre a sociedade civil e o governo é o Conselho de Assistência Social. Os Conselhos são organismos públicos, compostos por representantes dos governos, dos trabalhadores, da sociedade civil e dos usuários e tem um papel importante nas deliberações sobre os rumos da política em cada esfera de governo e também na fiscalização da execução dos serviços socioassistenciais. Além disto, a liberação dos recursos para os entes federados passa necessariamente pela aprovação dos planos de gestão por parte dos conselhos. Estes planos são inseridos no SUAS-Web (um dos aplicativos da REDE-SUAS, que veremos melhor no subitem “g” deste tópico). Nota-se então que os planos se configuram como um dos mais importantes instrumentos de gestão o SUAS. É neste espaço, também, que se aprova o Plano Municipal de Assistência Social e se definem os usos dos recursos dos fundos.

É fundamental uma compreensão clara do papel dos conselhos para que se tenha mais eficácia e efetividade na organização do SUAS. Estes resultados serão também alcançados, quanto mais estreitas forem às relações entre os conselhos das diferentes esferas de governo, isto é, federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais.

Por outro lado há que se fortalecer o protagonismo dos usuários na representação política no âmbito dos conselhos rompendo-se com relações clientelistas e paternalistas e alçando assim os principais beneficiários da política à condição de sujeitos coletivos, sujeitos políticos e “co-gestores” dos serviços socioassistenciais. Tal qualificação passa por processos de formação técnica e política que deve atingir a todos os atores que interagem na conformação da política. Estas ações podem ser desenvolvidas através de seminários, assembleias em comunidades, enfim eventos temáticos que contribuam para aproximar a discussão da política aos seus principais beneficiários. Outra forma proposta de participação na gestão da política pode ser a criação de ouvidorias, por meio da qual o direito à assistência social possa se tornar “reclamável para os cidadãos brasileiros.”

#### **f) Qualificação dos recursos humanos**

O novo modelo socioassistencial, instaurado pelo SUAS, impõe uma série de mudanças à política de recursos humanos na área da assistência social. Nos últimos anos, com o aumento da complexidade das questões sociais novos atores vêm surgindo no cenário de atuação dos técnicos da assistência social. A nova política pretende regulamentar estas funções ou ocupações no sentido de qualificar a intervenção social dos trabalhadores.

Por outro lado a nova forma de gerir a política exige dos trabalhadores uma compreensão do que representam as mudanças de conteúdo e de gestão instauradas com a Loas/1993 com a PNAS/2004 e com o SUAS em 2005. Por exemplo, a compreensão da assistência social como um direito e não como *benesse* ou *caridade* é crucial para a mudança no agir do profissional que atua com a população. Nesta nova concepção os profissionais devem superar a visão de que são viabilizadores de programas para a de viabilizadores de direitos.

Os aspectos relativos à gestão também exigem dos gestores públicos a ampliação da compreensão da assistência como uma política pública de Seguridade Social. Os princípios da descentralização político administrativa e as formas de financiamento da política exigem dos gestores e técnicos o conhecimento desta diversidade de atores e organismos que interagem na conformação dos serviços socioassistenciais, sejam eles específicos da assistência social ou relativos às demais políticas sociais (educação, saúde, cultura, lazer, habitação, etc.) em todas as esferas de governo e entre elas. Tais providências contribuirão para a ampliação da capacidade de gestão dos envolvidos.

Outros conteúdos importantes que podem compor o cardápio de temas de processos de formação continuada versam sobre as novas demandas de grupos sociais por direitos específicos no sentido de se aprofundar a pluralidade das necessidades apresentadas por cada segmento e sobre formas de ação cooperativa entre políticas e instâncias de governo.

#### **g) Informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados**

120

A efetiva adesão, por parte das três esferas de governo, e consolidação do SUAS não pode prescindir da existência de um sistema de monitoramento, avaliação e de informação da política pública de assistência social. Esta tarefa deve ser empreendida de forma coletiva envolvendo os estados, o Distrito Federal, os municípios e a União. Isto compreende a definição de formas de mensuração da eficiência e da eficácia dos serviços socioassistenciais previstos nos planos de assistência social; o acompanhamento; a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos, dentre outras ações que possam qualificar os serviços e dar mais consistência à política.

O Sistema Nacional de Informação da política pública de Assistência social, a REDE-SUAS é uma iniciativa da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), e está sendo desenvolvido em alinhamento com os escopos e estratégias do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), visando, fundamentalmente, proporcionar condições para o atendimento dos objetivos da PNAS/2004. A REDE SUAS é a tradução de uma concepção diferenciada sobre como se deve tratar dados e informação na área socioassistencial.

Seu projeto investe em possibilidades concretas para a geração de processos e produtos que ocasionem alterações substantivas nos modelos institucionais de gestão e, sobretudo, para o alcance, para a resolutividade e para a visibilidade da ação da política. Em outras palavras, com a construção desse sistema, reconhecem-se as amplas possibilidades de conjugação dos avanços tecnológicos na área da informação e da política pública na direção da realização da cidadania, da implantação do direito social e do seu reconhecimento como dever do estado.

A REDE SUAS, como suporte essencial à gestão da política de assistência social em todo o território nacional, alcança todos os setores, profissionais e instâncias envolvidos na operacionalização dessa política, favorecendo o controle social e, sobretudo, o acesso do usuário ao direito. Está estruturada em hierarquia e módulos que atendem a dois subsistemas relacionados e realizados em etapas: o Grupo de Suporte Gerencial e Apoio à Decisão, essencial para a organização e administração da política pública de assistência social sob a ótica do SUAS e para o campo decisório, incluindo a área do controle social; e o Grupo Transacional, que responde às necessidades do processamento de transações financeiras da política pública de assistência social, cuja operação é vinculada às operações internas da Secretaria Nacional de Assistência Social, com destaque para a Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social.

As etapas de desenvolvimento da REDE SUAS seguem a referência da NOB/SUAS. A primeira etapa aprovisiona o suporte à gestão, ao monitoramento e à avaliação de programas, serviços, projetos e benefícios de Assistência Social, e contempla, também, gestores, técnicos, conselheiros, entidades, usuários e sociedade civil, sendo constituída pelo desenvolvimento/adequação e implantação de aplicativos/módulos. A segunda etapa se refere ao desenvolvimento de funções mais apropriadas à gestão local da política de assistência social, envolvendo registro eletrônico de usuários, sistema de registro de operações, gestão eletrônica de documentos, entre outras funcionalidades.

A REDE SUAS abrange, assim, as condições para a gestão, o monitoramento e a avaliação de programas, serviços, projetos e benefícios da área da Assistência Social, fundamentado em arquitetura que contemple todos os setores da polí-

tica. Como sistema multicomposto é alimentado por subsistemas e aplicativos dinamicamente inter-relacionados em uma única base de dados corporativa.

Esquemáticamente, pode-se destacar os aplicativos que sustentam as operações ligadas ao primeiro grupo, o Grupo de Suporte Gerencial e Apoio à Decisão:

O **SUASWEB** se destaca como o ambiente de funcionalidades central de gestão desenvolvido para atender os requisitos do novo modelo de gestão do SUAS e as novas regras trazidas por este. Hoje está composto pelo Plano de Ação Anual do co-financiamento federal, do Demonstrativo Sintético da Execução Físico Financeiro, de informações essenciais para gestores como saldos, contas corrente, extrato de repasses de recursos contendo ordem bancária, data do pagamento, entre outros. Além disso, faculta duas funcionalidades de extrema importância para a gestão municipal: o acesso a informações cadastrais de todos os beneficiários do BPC por município e o sistema de frequência mensal de beneficiários do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI nas ações socioeducativas (conhecidas jornada ampliada). O SUASWEB é aberto para o preenchimento por parte dos gestores e para a aprovação do Plano e Demonstrativo pelo Conselho de Assistência, que inclusive possui senha própria. Desenvolvido pela Coordenação Geral de Informática do MDS e seus resultados expressam sua importância no contexto de implantação do SUAS: 8,5 milhões de registros, 99,4 % dos planos e mais de 90% dos Demonstrativos de Execução Físico financeiro em 2006, 11.600 senhas distribuídas (órgão gestores, fundos, conselhos, órgãos de controle, centros de pesquisas, consultores e outros órgãos) e apresenta cerca de 2.000 acessos diários. O SUASWEB é um sistema incremental e, com tal, vem sofrendo alterações e elaborações progressivas: a partir de 2007 comporá o SUASWEB um módulo gerencial para a automatização de processos e fluxos internos á SNAS.

O **GeoSUAS** - Sistema de Georreferenciamento e Geoprocessamento do SUAS é o sistema aberto à população desenvolvido com a finalidade de subsidiar a tomada de decisões no processo de gestão da política nacional de assistência social e resulta da integração de dados e mapas, servindo de base para a construção de indicadores. Aborda os aspectos de recuperação e cruzamento de informações

a respeito das ações e programas mantidos pelo MDS e variáveis socioeconômicas, ampliando a possibilidade de utilizar-se de operações geoprocessadas para a tomada de decisões. É composto de mais de 25 milhões de registros de indicadores sociais e econômicos e variáveis da política de assistência social, é o sistema de georeferenciamento da Política de Assistência Social aberto para consulta pública. O sistema possibilita integrar, processar e transformar o dado de cada território, tornando-se essencial para quem formula e produz a política pública de Assistência Social na perspectiva do SUAS. A ferramenta possibilita cruzar informações de todos os municípios e construir indicadores conforme a necessidade do território de atuação, chegando até a escala municipal.

O **InfoSUAS** - Sistema de Informações de Repasses de Recursos é o sistema com acesso aberto ao público que disponibiliza informações sobre a cobertura e o detalhamento dos valores transferidos para os municípios, organizados por eixo de proteção social e por tipo de intervenção, por ano, município, estado ou região. É um sistema-espelho das operações do SUASWEB e dos sistemas de gestão financeira, como o SISFAF e SIAORC. Esse aplicativo tem se demonstrado fundamental para a ação de controle social e para assegurar visibilidade e transparência à gestão da política. Está sendo projetado como incremento para esse sistema a apresentação dos dados realizados pelo SISCON, no que se refere ao repasse financeiro por meio de convênios.

O **CadSUAS** - Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social é o sistema que comporta todas as informações cadastrais de prefeituras, órgão gestor, fundo e conselho municipal, rede de entidades executoras de serviços socioassistenciais e que possuem ou solicitam registro e Certificado ou Registro no CNAS e, finalmente, informações cadastrais dos trabalhadores do SUAS em todo o território nacional. O cadastro observará o aspecto cooperativo entre os aplicativos da REDE SUAS entregando os dados requisitados por todos os sistemas da REDE SUAS. Caracteriza-se, também, como um aplicativo específico de consulta da sociedade.

O **SigSUAS** - Sistema de Gestão do SUAS é o sistema que tem como objetivo a recuperação, junto aos estados e municípios, de dados detalhados sobre a execução física e financeira praticada por estes. Neste sistema, os gestores

municipais e estaduais poderão administrar e informar as diferentes modalidades de execução direta e transferências para a rede executora do SUAS, pública e privada, com dados vinculados ao atendimento da rede. Esses dados subsidiarão a emissão de relatórios consolidados anuais para aprovação junto aos conselhos municipais, CNAS e o MDS e resultará no relatório de gestão. O sistema facilita a comunicação entre técnicos, serviços e gerência de programas, permitindo ser utilizado em diferentes locais e plataformas. Possui uma interface baseada em representações gráficas e utiliza o ambiente Internet WWW para permitir um acesso amigável aos usuários.

O **SICNASweb** - Sistema de Informação do Conselho Nacional de Assistência Social é o sistema desenvolvido para o processamento das operações referentes ao CNAS que substituirá o SICNAS. Compõe-se de vários módulos e ainda de um sistema de consulta web que permite o acompanhamento da tramitação dos processos de registro e certificação de entidades e impressão de certidões para interessados. O sistema web para consulta está em funcionamento desde o 2º semestre de 2006.

Os aplicativos que viabilizam o processamento das transações (com sistemas dedicados ao uso do Fundo Nacional de Assistência Social), são destacados abaixo:

O **SISFAF** - Sistema de Transferências Fundo a Fundo é o sistema que agiliza e moderniza os procedimentos de repasses de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos municipais e estaduais. Operacionaliza os repasses por intermédio de transferências automatizadas de arquivos para o SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal). Em 2006, o sistema possuía cerca de 3.500 milhões registros e a pertinência de realizar os repasses até o dia 10 de cada mês, conforme legislação pertinente, Toda a base de dados desse sistema reflete-se no sistema INFOSUAS, garantindo maior transparência de repasses dos recursos do Governo Federal para os estados, Distrito Federal e municípios.

O **SIAORC** - Sistema de Acompanhamento Orçamentário do SUAS é o sistema específico para gestão orçamentária do recurso gerido pelo Fundo Na-

cional de Assistência Social. O sistema interage com o SISFAF e é alimentado pelos dados exportados do SIAFI que, após o devido tratamento, são atualizados tanto no SIAFI como no SISFAF. Outras informações sobre o sistema foram notificadas em item específico.

O **SISCON** - Sistema de Gestão de Convênios é o sistema da Rede SUAS, responsável pelo gerenciamento de convênios, acompanhando todo trâmite dessa ação, desde a habilitação, preenchimento dos planos de trabalho, formalização do convênio, até a prestação de contas. O sistema conta com um módulo de pré-projeto (SISCONweb) disponibilizado na internet, para o envio dos dados do convênio pretendido pelos estados e municípios; um módulo cliente-servidor, para a administração dos processos pela SNAS e DEFNAS; e um módulo parlamentar, disponibilizado pela internet para a administração de emendas parlamentares.

A REDE SUAS é um sistema de informação capaz de contribuir na tarefa de redimensionar a cultura de gestão até então vivenciada, compreendendo que os novos índices de agilidade e transparência são imperativos para a construção da PNAS/2004 e ineditamente criam uma ferramenta de gestão coletiva para o desenvolvimento da política pública de assistência social.



## Considerações Finais

Este texto buscou contribuir para a compreensão das políticas sociais públicas na sociedade capitalista, particularizando o caso brasileiro e enfatizando a análise da Assistência Social como política de Estado após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a conseqüente arquitetura do Sistema que conforma o SUAS.

Para isso, desenvolveu, em uma primeira parte, uma abordagem histórico conceitual acerca da Política Social na sociedade capitalista, enfocando a relação Estado / Políticas Sociais e destacando a emergência do estado de Bem Estar Social no contexto europeu e a trajetória das Políticas Sociais no Brasil. Na seqüência apresentou a Assistência Social Brasileira em seu movimento histórico e em sua constituição como política pública.

Finalmente o texto apresenta com maiores detalhes o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, retomando seus antecedentes históricos e seus principais conceitos e bases organizativas.

O SUAS é um sistema em construção e nesse sentido, atende a uma dimensão de realização dos direitos sociais das classes subalternas em nossa sociedade.

Obviamente há muito para construir e a luta pela construção democrática do Sistema, supõe a gestão “competente” da política, bem como dos interesses, demandas e necessidades da população usuária da Assistência Social e dos recursos humanos que trabalham na Assistência Social.

Passa também pela articulação de serviços, programas e benefícios dessa política bem como do financiamento e da alocação de recursos, considerando o direito à igualdade de condições de seus usuários. Supõe a clara definição das relações público/privado na construção da Rede socioassistencial; a expansão e multiplicação dos mecanismos participativos numa sociedade na qual ainda é preciso vencer resistências resultantes da pesada herança da “matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas”. (Yazbek, 2006, 5ª ed)

Desafios, compromissos e responsabilidades, são inúmeros e o SUAS os carregará por muito tempo:

- atribuir centralidade aos usuários da Assistência Social. Considero que pouco conhecemos e respeitamos esses usuários, temos dificuldades em trabalhar com eles numa direção social emancipatória, não apenas do ponto de vista individual, mas coletivo, sendo necessário o desenvolvimento de novos desenhos para trabalhar com famílias;
- qualificar Recursos Humanos para o SUAS, CRAS, CREAS;
- democratizar os Conselhos, os mecanismos de participação e o controle social, tendo como perspectiva facilitar a representação dos usuários;
- construir mecanismos e estratégias de resistência à cultura política conservadora, (inclusive à nossa própria);
- ampliar a comunicação;
- aperfeiçoar e desenvolver capacidades no sentido de elaborar diagnósticos de *vulnerabilidade* dos municípios;
- estabelecer mecanismos de monitoramento e avaliação da política;
- ampliar o financiamento e estabelecer padrões de qualidade e de custeio dos serviços;
- contribuir para a construção de uma cultura do direito e da cidadania entendendo que o agir tecnológico é ato político;
- consolidar o Suas como sistema de política pública, criando uma base social de sujeitos e serviços que lhe dêem sustentabilidade, para que possa atravessar períodos de distintos governos.

Estes desafios nos interpelam diretamente quando investimos na construção de uma cidadania ampliada.

Sabemos que “as políticas de Assistência Social, como as demais políticas no âmbito da gestão estatal da reprodução da força de trabalho, buscam responder a interesses contraditórios, engendrados por diferentes instâncias da sociedade, e assim não se configuram como simples produto dos interesses dos “de cima”, mas como espaço onde também estão presentes os interesses dos subalternizados da sociedade” (Yazbek, 1995: 9).

Temos no processo de sua gestão um papel de politizar e dar visibilidade aos interesses da população usuária da assistência social no país, sabendo que não basta a alta qualidade técnica de nosso trabalho, pois corremos o risco de sermos bons gestores despolitizados<sup>14</sup>.

Tarefa difícil construir o político na política social. Construir hegemonia. Construí-la supõe criar “uma cultura que torne indeclináveis as questões propostas pela população com a qual trabalhamos”, que nos comprometa e responsabilize, mais que isso nos obrigue ao compromisso com seus projetos emancipatórios.

Para isso é necessário que nos desvencilhemos de certas determinações e de condicionamentos impostos pela realidade mesma em que estamos inseridos e de algum modo limitados. Estamos no olho do furacão... E, embora saibamos que “não podemos deslocar a questão do âmbito estrutural da sociedade capitalista, tendo presente que a política social não altera questões estruturais; pelo contrário, muitas vezes as oculta”... não podemos duvidar das virtualidades possíveis dessas políticas. Elas podem ser possibilidade de construção de direitos e iniciativas de “contra-desmanche” de uma ordem injusta e desigual.

Nesse sentido, a gestão democrática de um sistema como o SUAS, atende a uma dimensão das lutas das classes subalternas em seu conjunto, “numa perspectiva emancipatória em que o processo de democratização das relações Estado/Sociedade coloca-se como uma das principais mediações” (Abreu, 2002:129).

---

14. O que se está em questão, é a busca constante pela exata medida entre a evolução técnica-operativa e a conseqüente profissionalização dos quadros dirigentes e operadores da política de assistência social e a politização necessária que permeia desde a concepção até a defesa intransigente dos direitos daqueles que utilizam os serviços, mas também, a própria política para a mediação entre as classes e entre estas e o Estado. A busca pela qualificação técnica aliada a politização constitutiva da política é evidente nesse momento de implantação e implementação do SUAS, o que é um avanço, mas também um risco.



## Bibliografia Recomendada

ABREU Marina Maciel O Controle Social e a Mediação da política de Assistência Social na sociedade brasileira na atualidade - indicações para o debate. In Revista de Políticas Públicas/UFMA, vol. 6, nº 1, São Luis, EDUFMA, 2002.

ADORNO, Sergio. A gestão filantrópica da pobreza urbana. In São Paulo em Perspectiva, Revista da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE, vol.4, nº 2, abril/junho. 1990.

BEHRING, Elaine e BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. São Paulo, Cortez, (Biblioteca Básica do Serviço Social; v.2) 2006.

BRESCIANI, Maria Stella. Londres e Paris no século XIX: o espetáculo da pobreza. São Paulo, Brasiliense, 2004 (10ª ed.)

BOSCHETTI, Ivanete. O SUAS e a Seguridade Social. In Textos para a V Conferência Nacional de Assistência Social. Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em debate. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, n. 2, 2005.

BRANDÃO, Fernando Antonio. *Instrumentos normativos reguladores das transferências para financiamento de programas descentralizados do governo federal*. Brasília, 2006. MDS/UNESCO.

BRANDÃO, Fernando Antonio. *Manual de orientações sobre gestão de convênios no âmbito dos fundos de assistência social estaduais, municipais e DF*. Brasília, 2006. MDS/UNESCO.

BRASIL, Cadernos de orientação para o acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa-Família no âmbito do SUAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2006.

BRASIL, Cartilhas para conselheiros da assistência social. Brasília, MDS/UNESCO, 2006.

BRASIL, Constituição Federal de 1988. (indicar qual capítulo ou artigo da constituição) Título VIII Da Ordem Social; Capítulos I e II (artigos 193 a 204)

BRASIL, Lei Orgânica da Assistência Social – Loas. Brasília, 1996.

BRASIL, Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília, 2005.

BRASIL, Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004.

CAMPOS, Edval Bernardino. Assistência Social: do descontrole ao controle social. In Revista Social e Sociedade n.88. São Paulo, Cortez, 2006

CAMPOS, Marta e MIOTO, Regina Célia Tamaso. Política de A. Social e a posição da família na política social brasileira. In Ser social n. 12. Política de Assistência Social. Revista do Programa de Pós Graduação em Política Social. UNB, 2003.

CASTEL, Robert. As transformações da *Questão Social*. In Desigualdade e a *Questão Social*. Bógus, Yazbek e Wanderley orgs,) São Paulo, EDUC,2000.

CHIACHIO, Neide Bruno. *Proposta de monitoramento e apoio à gestão descentralizada do SUAS*. Brasília, 2006. MDS/UNESCO.

CHIACHIO, Neiri Bruno. Caráter público da gestão governamental com organizações sem fins lucrativos. O caso da Assistência Social. Dissertação de Mestrado, 2006.

COSTA, Lúcia Cortes da Costa. Os impasses do Estado Capitalista. Uma análise da Reforma do Estado no Brasil. São Paulo, Cortez, Ponta Grossa, Ed. UEPG, 2006.

COUTO, Berenice Rojas Couto. Direitos Sociais: sua construção na sociedade contemporânea. In O Direito Social e a Assistência Social na sociedade brasileira: uma equação possível? São Paulo, Cortez ed., 2004.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual. In Reforma do Estado e Políticas de emprego no Brasil. Campinas (SP), UNICAMP, 1998.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. São Paulo. Lua Nova, CEDEC, n. 24, 1991.

FLEURY, Sonia. Estado sem cidadãos: Seguridade Social na América Latina. Rio de Janeiro, Ed. Fiocruz, 1994.

GOUGH, Ian. Economia Política del Estado de Bienestar, Madri,, H. Blume Ediciones.

GOMES, Maria do Rosário Correa de Salles. *Propostas e estratégias para qualificar a gestão da PNAS*. Brasília, 2006. MDS/UNESCO

IAMAMOTO, Marilda V. e Carvalho, Raul. Relações Sociais e Serviço Social no Brasil. Esboço de uma interpretação histórico/metodológica. São Paulo, Cortez/CELATS, 10ª edição, 1995.

JACCOUD, Luciana. Proteção Social no Brasil: Debates e Desafios. Brasília, IPEA, 2007

KOGA, Dirce e NAKANO Kazuo. Perspectivas Territoriais e Regionais para políticas públicas brasileiras. In A Abong nas Conferências 2005 – Criança e Adolescente – Assistência Social. Cadernos Abong 2005.

KOGA, Dirce. O território e suas múltiplas dimensões na Política de Assistência Social. In Cadernos de estudos. Desenvolvimento Social em Debate. Textos para a V Conferência Nacional de Assistência Social. N. 2 MDS, dez. 2005.

LIMA, Ângela M. De L. Os desafios para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. In Gestão Social – o que há de novo? B.H. Fundação João Pinheiro, 2004 vol. I.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. O tempo do Suas. In Revista Serviço Social e Sociedade n°. 87. São Paulo: Cortez, 2006.

MAGALHÃES, Edgar Pontes de Inclusão Social e Intersetorialidade: o Longo Caminho dos Princípios às Estratégias de Ação. In Gestão Social – o que há de novo? B.H. Fundação João Pinheiro, 2004 vol. I.

MESTRINER, Mestriner, Maria Luiza. O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social. São Paulo, Cortez, 2001.

MISHRA, Ramesh. O Estado Providência na sociedade capitalista. Oeiras, Celta, Portugal, 1995.

MUNIZ, Egle. SUAS e os serviços socioassistenciais. In Revista Social e Sociedade n.88. São Paulo, Cortez, 2006

NETTO, José Paulo. Capitalismo Monopolista e Serviço Social. São Paulo, Cortez, 3ª ed. Ampliada, 2001.

PASTORINI, Alejandra. A categoria “*Questão Social*” em debate. São Paulo, Cortez, Questões de Nossa Época n° 109, 2004.

RAICHELLIS, Raquel. Democratizar a gestão das Políticas Sociais – um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In Serviço Social e saúde. Formação e trabalho profissional. São Paulo, Cortez, 2006

RAICHELIS, Raquel. Esfera Pública e Conselhos de assistência Social: caminhos da construção democrática. São Paulo, Cortez Editora, 1998. Revista Serviço Social e Sociedade n°. 88. São Paulo: Cortez, 2006.

RODRIGUES, Fernanda. Assistência Social e Políticas Sociais em Portugal. Lisboa-Portugal, Depto. Editorial do ISSScoop e Centro Português de Investigação em História em Trabalho Social – CPIHTS, 1999.

SPOSATI, Aldaíza. A menina Loas. São Paulo: Cortez, 2006.

SPOSATI, Aldaíza. *Definição de serviços, programas e projetos no âmbito da assistência social*. Brasília, 2006.

SPOSATI, Aldaíza. Insumos técnicos para concepção do SUAS. Brasília, 2006 / MDS-UNESCO

SPOSATI, Aldaíza. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. In Revista Serviço Social e Sociedade n°. 87. São Paulo: Cortez, 2006.

SPOSATI, Aldaíza. Preparo da NOB/RH-SUAS. Brasília, 2006. MDS/UNESCO.

SPOSATI, Aldaíza. Vida Urbana e Gestão da Pobreza. São Paulo, Cortez, 1988.

\_\_\_\_\_ O primeiro ano do SUAS. In Serviço Social e Sociedade n° 87. São Paulo, Cortez, 2006.

TAPAJÓS, Luziele. *Gestão da informação no SUAS*. In Revista Serviço Social e Sociedade n°. 87. São Paulo: Cortez, 2006.

TAVARES, Gisele de Cássia. O financiamento da assistência social. Capítulo 2 dissertação de mestrado. UEL/PR, 2004.

TAVARES, Gisele de Cássia. *O Financiamento e os Fundos de Assistência Social no Suas*. In A Abong nas Conferências 2005 – Criança e Adolescente – Assistência Social. Cadernos Abong 2005.

TELLES, - Vera da Silva. Direitos Sociais. Afinal do que se trata? Belo Horizonte, Ed. UFMG, 1999.

\_\_\_\_\_ Pobreza e Cidadania. São Paulo, Editora 34 , 2001.

VIANA, Ana Luíza d'Ávila e LEVCOVITZ, Eduardo. Proteção Social: Introduzindo o debate. In Proteção Social: Dilemas e Desafios. São Paulo, Hucitec, 2005.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. Seguridade Social e combate à Pobreza no Brasil: o papel dos benefícios não contributivos. In *Proteção Social: Dilemas e Desafios*. São Paulo, Hucitec, 2005.

VIEIRA, Evaldo. Estado e Miséria no Brasil de Getúlio a Geisel. São Paulo, Cortez, 1883.

\_\_\_\_\_ Os Direitos e a Política Social. São Paulo, Cortez, 2004.

YAZBEK, Maria Carmelita. Voluntariado e Profissionalidade na Intervenção Social. In *Revista de Políticas Públicas do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da UFMA*. São Luis, UFMA, v.6, n.2, 2002.

\_\_\_\_\_ A Política Social brasileira nos anos 90: refilantropização da *Questão Social*. In *Cadernos ABONG* n° 11, 1995.

\_\_\_\_\_ As ambigüidades da assistência social brasileira após 10 anos de LOAS. In *Revista Serviço Social e Sociedade* n° 77, São Paulo, Cortez Editora, março 2004.

\_\_\_\_\_ Classes Subalternas e Assistência Social. São Paulo, Cortez Editora, 2007 (6ª edição)

**Contribuíram na formulação deste texto:**

Renato Francisco dos Santos Paula – SNAS/MDS

Rosimeire de Souza - IBAM

**Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**

Esplanada dos Ministérios, bloco C, 6º andar, sala 646

CEP: 70046-900 Brasília-DF

Tel.: (61) 3433-1371 Fax: (61) 3433-1383

**0800 707 2003**

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