

Cadernos de Estudos

DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE

NÚMERO 2 (SUPLEMENTO)

ISSN 977180807504-0

TEXTOS PARA V CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL



SUAS Plano 10

Estratégias e Metas para Implementação
da Política de Assistência Social no Brasil

BRASÍLIA, DEZEMBRO DE 2005

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

**TEXTOS PARA V CONFERÊNCIA NACIONAL
DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Brasília, 5 a 8 de dezembro de 2005.

Brasília, 2005

Cadernos de Estudos

DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE

NÚMERO 2 (SUPLEMENTO)

ISSN 977180807504-0

TEXTOS PARA V CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Brasília, 5 a 8 de dezembro de 2005.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

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

Esta é uma publicação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

Os textos publicados neste caderno foram especialmente produzidos para a *V Conferência Nacional de Assistência Social – SUAS Plano 10*, realizada em Brasília, nos dias 05 a 08 de dezembro de 2005, sob a coordenação do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – n.2 (2005):
Suplemento – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e
Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005.

ISSN 977180807504-0

1. Desenvolvimento Social – Brasil 2. Assistência Social – Brasil.

I. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
Secretaria Nacional de Assistência Social.
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

CDD – 330.981

Tiragem 2.000 exemplares

Organização e Edição Departamento de Formação de Agentes Públicos e Sociais/DFAPS/SAGI

Impressão Gráfica e Editora Positiva

Projeto gráfico Raquel Matsushita

Dezembro de 2005

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

Esplanada dos Ministérios Bloco A 4º andar Sala 409

CEP: 70.054-900 Brasília DF – Telefones (61) 3411-4710/4733

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

Fome Zero: 0800-707-2003

APRESENTAÇÃO

A *V Conferência Nacional de Assistência Social SUAS – PLANO 10*, que ocorre nos dias 05 a 08 de dezembro de 2005, será um marco na história da Política Nacional de Assistência Social, tendo em vista a consolidação, nestes 12 anos, da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS e das propostas que ao longo dessa história se faziam presentes nas reivindicações da sociedade brasileira.

Esta Conferência Nacional centrará seus esforços na construção da unidade nacional para implantação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS em todo o país. Será o momento culminante do processo de reflexões, avaliações, debates e proposições, pois caberá a esta deliberar, à luz das Conferências Municipais, Estaduais e do Distrito Federal, os rumos a serem tomados nos próximos 10 anos, pela União e por todos os entes gestores para consolidar o SUAS.

Para este trabalho, o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS apresenta aos delegados(as) e convidados(as) o presente *Caderno de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate* com textos que terão como objetivo subsidiar as discussões e deliberações da *V Conferência Nacional de Assistência Social SUAS – PLANO 10*.

Os temas importantes para reflexão neste momento de planejar e implantar a consolidação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, foram assim pensados:

1. Discutir o SUAS como integrante da Seguridade Social brasileira e seus desafios;
2. Apontar os principais desafios da gestão do SUAS:
 - A melhor definição dos territórios e suas necessidades e especificidades;
 - A política de recursos humanos na assistência social;
 - A necessária intersetorialidade entre Segurança Alimentar, Assistência Social e Bolsa-Família;
3. O Controle Social para além dos mecanismos institucionalizados;
4. O desafio do financiamento e a necessidade de aprofundar o co-financiamento;
5. A concepção do direito no campo sócio-assistencial: o benefício que mudou a vida de idosos e pessoas com deficiência.

As expectativas são muitas e o desafio da construção de um Plano Decenal para o SUAS move esse grande esforço nacional. É de fundamental importância o compromisso coletivo. Neste momento, o CNAS saúda todos(as) companheiros(as) militantes, usuários (as) dos serviços, benefícios, programas e projetos da assistência social, representantes da sociedade civil, conselheiros(as), gestores(as), trabalhadores(as) e prestadores(as) de serviços e os conchama para mais esta construção coletiva visando o alcance da proteção social e da Seguridade Social para todos os brasileiros.

Marcia Maria Biondi Pinheiro
Presidente do CNAS

Presidente da República Federativa do Brasil
Luiz Inácio Lula da Silva

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

Secretária Executiva
Márcia Helena Carvalho Lopes

Secretário Executivo Adjunto
João Domingos Fassarella

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação
Rômulo Paes de Sousa

Secretária de Articulação Institucional e Parcerias
Heliana Kátia Tavares Campos

Secretária Nacional de Renda de Cidadania
Rosani Evangelista da Cunha

Secretário de Segurança Alimentar e Nutricional
Onaur Ruano

Secretário Nacional de Assistência Social
Oswaldo Russo de Azevedo

Expediente: Esta é uma publicação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. SECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Rômulo Paes de Sousa; DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE FORMAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS E SOCIAIS: Eugênia Bossi Fraga; DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO: Jeni Vaitsman; DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO E RECURSOS TECNOLÓGICOS: Roberto Wagner da Silva Rodrigues.

SUMÁRIO

- 1. V Conferência Nacional:
consolidando a Política de Assistência Social 08**
- 2. O SUAS e a Seguridade Social 10**
Ivanete Boschetti
- 3. O território e suas múltiplas dimensões na
Política de Assistência Social 17**
Dirce Koga
- 4. O financiamento e os fundos de
Assistência Social no SUAS 22**
Gisele de Cássia Tavares
- 5. O orçamento como instrumento de gestão, financiamento
e controle da Política de Assistência Social 27**
Gisele de Cássia Tavares
- 6. O controle social na Assistência Social 34**
Dalila Maria Pedrini e Marcia Maria Biondi Pinheiro
- 7. Entidades e organizações de Assistência Social:
regulamentação do artigo 3º da Lei Orgânica da
Assistência Social – LOAS 44**
Rosângela Dias Oliveira Paz
- 8. Política Nacional de Assistência Social:
um olhar sobre a política de recursos humanos 52**
José Manoel Pires Alves
- 9. Política de recursos humanos na Assistência Social:
a construção coletiva em Belo Horizonte 55**
Conselho Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte
- 10. Benefício de Prestação Continuada: direito da
Assistência Social para pessoas idosas e com deficiência 60**
Ana Lígia Gomes
- 11. A intersetorialidade entre a Assistência Social
e o Bolsa Família 65**
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania/MDS
- 12. Segurança Alimentar e Assistência Social:
em busca de uma gestão social inovadora 71**
Adriana Veiga Aranha
- 13. Desafios da Assistência Social 81**
Oswaldo Russo de Azevedo

1. V Conferência Nacional: consolidando a Política de Assistência Social

Patrus Ananias de Sousa¹

Considero a V Conferência Nacional de Assistência Social um evento histórico: mais uma grande conquista no processo de consolidação da política de assistência social como política pública, superando a fase, que já vivemos no Brasil, do assistencialismo e do clientelismo. Este processo teve início com a Constituição de 5 de outubro de 1988 - que constitucionalizou as políticas de assistência social, inclusive integrando a assistência, a saúde e a previdência social na perspectiva de um sistema de seguridade social e criando condições para implantarmos, como estamos fazendo, uma grande rede de proteção e promoção social no Brasil.

Nos desdobramentos da Constituição, tivemos o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) - que completa 15 anos este ano; a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) - com implantação dos Conselhos de Assistência Social nos três níveis: municipal, estadual e nacional e, no Governo do Presidente Lula, no nosso Governo, o Estatuto do Idoso, ampliando de maneira muito significativa o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Também na linha das políticas públicas, aprovamos a Lei que instituiu o Bolsa Família e possibilita novos avanços como a integração com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e com o Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF), além da integração com as políticas de inclusão produtiva, buscando ações complementares como políticas de geração de trabalho e renda que possibilitem a emancipação, a auto-suficiência econômica das famílias que estamos acolhendo, assistindo e promovendo por meio do conjunto de nossas ações.

Estamos avançando, de uma forma muito vigorosa, na implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que será um marco histórico no campo das políticas sociais do Brasil porque estabelece uma relação direta entre o Governo Federal, os governos estaduais e municipais, consolidando o Pacto Federativo. Com o Sistema, define-se, com maior clareza, as entidades efetivamente não-governamentais que reúnam as condições éticas, técnicas e sociais para participar desse programa e as condições para a transferência fundo a fundo, eliminando, definitivamente, critérios subjetivos, relacionados com relações políticas de clientelismo.

Estamos construindo parcerias com governos estaduais e municipais, buscando sempre os critérios éticos, legais e de interesse público, principalmente do interesse dos pobres, dos beneficiados dos nossos programas, e, na mesma linha, as entidades serão avaliadas segundo a sua competência nos trabalhos de

¹ Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Presidente de honra da V Conferência Nacional de Assistência Social.

assistência, de promoção e desenvolvimento social e não por critério ideológico ou religioso.

Por tudo isso, penso que a V Conferência vai se constituir em um divisor de águas nesse processo que estamos vivendo no Brasil no sentido de consolidarmos uma grande rede de políticas sociais, presente em todo o território nacional. O Plano 10 - Estratégia e Metas para a Implantação da Política Nacional de Assistência Social são estratégias e metas de Estado que transcendem períodos governamentais.

A V Conferência é estratégica. Trabalhando em um horizonte de dez anos, mostra que nós estamos unindo no Brasil, de maneira suprapartidária, forças políticas e sociais em torno de um objetivo comum que é assegurarmos, efetivamente, a assistência social no campo das políticas públicas e articularmos, cada vez mais, a política de assistência social com outras políticas que se unificam em torno do desenvolvimento social.

2. O SUAS e a Seguridade Social

Ivanete Boschetti²

Os alcances e limites da Seguridade Social brasileira

A criação e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), representa um avanço na trajetória de construção das políticas sociais no Brasil, e em especial da política de assistência social. Regulamentada como direito social tardiamente, pela Lei Orgânica da Assistência Social em 1993, e inserida na Seguridade Social, ao lado da saúde e da previdência social, a assistência social expressa os paradoxos e as dificuldades de se garantir e consolidar direitos no Brasil.

Os princípios constitucionais como universalidade na cobertura, uniformidade e equivalência dos benefícios, seletividade e distributividade nos benefícios, irredutibilidade do valor dos benefícios, equidade no custeio, diversidade do financiamento e caráter democrático e descentralizado da administração (C.F., artigo 194)³ se aplicam em diferentes graus e dimensões a cada política que compõem a Seguridade Social, não instituíram um sistema amplo, homogêneo, integrado e articulado de direitos. Alguns autores qualificam a seguridade social como sistema inconcluso (Fleury, 2004a), outros afirmam que ocorreu uma metamorfose inconclusa do seguro para a Seguridade Social (Teixeira, 1990), e outros ainda entendem que ela permanece entre o seguro e a assistência (Boschetti, 2003b).

O fato é que os elevados índices de desemprego fazem com que aproximadamente metade da população economicamente ativa permaneça fora do mercado formal de trabalho e, portanto, sem garantia de acesso aos direitos decorrentes do trabalho, tais como salário estável e regular, seguro desemprego e seguro acidente de trabalho, e também daqueles da seguridade social, condicionados a um emprego ou a uma contribuição como autônomos, tais como aposentadorias e pensões, 13º salário, salário família e auxílio saúde⁴. De acordo com a PNAD/IBGE⁵, o contingente de trabalhadores ocupados (que desenvolvia algum tipo de atividade remunerada) e que não contribuía para a seguridade social era de 40,6 milhões contra apenas 29,8 milhões de contribuintes, ou seja, entre os 70,5 milhões de pessoas com mais de 10 anos ocupadas no setor privado, o percentual de não contribuintes (57,7%) é bastante superior ao de contribuintes (42,3%). Isso significa que, em cada 100 trabalhadores ativos no setor privado, aproximadamente 58 não contribuem e, portanto, não têm e não terão acesso aos direitos previdenciários e outros citados acima. A maioria destes não contribuintes, diferentemente do que muitos afirmam, possui baixos rendimentos. Entre os 40,6 milhões que não contribuía para a seguridade social neste ano, um total de 20,4 milhões (50,12%) não possuía rendimentos ou recebia menos de um salário mínimo. Destes, cinco milhões são trabalhadores rurais e, portanto, potenciais beneficiários do Sistema de Previdência Rural e outros 15,4 milhões são, segundo o próprio Ministério da Previdência Social (MPS), “potenciais

² Assistente Social. Mestre em Política Social pela UnB. Doutora em Sociologia pela Ecole des Hautes Etudes em Sciences Sociales de Paris. Professora do Departamento de Serviço Social e Coordenadora do Programa de Pós Graduação em Política Social da UnB. Pesquisadora do CNPq. Vice Presidente do CFESS na gestão 2005-2007.

³ Para detalhamento destes princípios, consultar Boschetti, 2003a e 2003b.

⁴ Os dados aqui apresentados e sua análise foram desenvolvidos em Boschetti, “Assistência Social no Brasil: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo”, 2003a, pg. 65-68.

⁵ Cf. PNAD/IBGE, 2002. A tendência se manteve nos últimos anos, conforme mostra o documento Radar Social, publicado pelo IPEA em 2005.

beneficiários de programas de assistência social focalizados no combate à pobreza” (Pinheiro & Baar, 2003:2).

Entre os 40,6 milhões de não contribuintes, três grupos estão impossibilitados de contribuir para a seguridade social: um contingente de trabalhadores que recebe menos de um salário mínimo e está “impossibilitado de contribuir por insuficiência de renda”; um grupo de pessoas com idade entre 10 e 16 anos que, apesar de serem considerados como população economicamente ativa, está aquém da idade mínima a partir da qual a legislação brasileira autoriza o trabalho; e um grupo de pessoas com mais de 60 anos que dificilmente podem vir a contribuir diante da dificuldade de “preencher as condições de elegibilidade relacionadas à carência e tempo mínimo de contribuição, sendo potenciais beneficiários da assistência social” (Pinheiro & Baar, 2003:2).

O que estes dados evidenciam é que se estes três grupos não forem inseridos na política de assistência social ficarão sem proteção social alguma, visto que estão impossibilitados de garantir sua sobrevivência pela inserção no trabalho e não têm direito aos benefícios previdenciários de substituição de renda. Em relação aos trabalhadores aptos ao trabalho, mas com baixo ou nenhum rendimento e que não contribuem para a seguridade social, a previdência não vai protegê-los e a assistência social não possui um único programa destinado a eles⁶. Quanto às pessoas acima de 60 anos, que não contribuíram para a seguridade social, um contingente entre 60 e 65 anos (não se possui dados de quantas pessoas somam este segmento) está excluído de qualquer possibilidade de acesso a um programa de garantia de renda, visto que não será incluído pela previdência diante de sua impossibilidade de atender os requisitos de contribuição, e está fora do benefício de prestação continuada (BPC) dirigido aos idosos, pois este absorve apenas aqueles que têm mais de 65 anos e renda per capita inferior a ¼ do salário mínimo.

Estes dados são expressões da dramática situação de exclusão do acesso aos direitos previdenciários e assistenciais imposta pelo modelo de Seguridade Social instituído pela Constituição de 1988, e pela estrutura econômica social que produz e concentra riqueza, na mesma proporção em que exclui os trabalhadores pobres de seu acesso e os confina a relações de trabalho precárias, incertas, eventuais, de baixo rendimento e não garantidoras de direitos. Não se pode desconsiderar que a seguridade social é extremamente 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 contribuintes, e a assistência é restrita aos pobres em situações de extrema pobreza e indigência. Apesar de seu avanço constitucional, a seguridade social não é capaz de assegurar proteção social aos trabalhadores pobres excluídos do acesso ao trabalho e ao emprego e sua forma de organização é injusta, provocadora e reprodutora de desigualdades sociais, sobretudo quando se sabe que dos 19 milhões de benefícios previdenciários pagos em média anualmente no setor privado, 77% estão abaixo de dois salários mínimos, e 97% não alcançam sete salários mínimos (MPS, AEPS/INFOLOGOS, 2002).

É neste contexto que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) se apresenta como um elemento necessário e importante para a consolidação e ampliação da

⁶ O Programa Bolsa Família, resultado da unificação dos programas Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação atende parcialmente estes trabalhadores pobres.

seguridade social. Nesse sentido, sua integração no âmbito da Seguridade Social é critério fundamental para sua efetivação. Como sistema que operacionaliza os princípios da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), o SUAS materializa princípios e diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social em suas orientações centrais e estabelece um sistema em seu sentido mais estrito, ou seja, como estrutura organizada com base em um conjunto de serviços sócio-assistenciais inter-relacionáveis e agrupados por características de proximidade, e em diferentes tipos de proteção social.

Os desafios do SUAS no âmbito da Seguridade Social

O SUAS fortalece os instrumentos centrais de gestão estabelecidos na Lei Orgânica de Assistência Social como o Plano de Assistência Social, que passa a ter papel determinante no planejamento local, na definição, classificação e ordenamento dos serviços nas proteções básica e especial; os Fundos Nacional, Municipais e Estaduais de Assistência Social, que devem garantir orçamento próprio nas três esferas de governo; e ainda atribui novo papel aos Conselhos de Gestão, cuja atuação será decisiva para o funcionamento do sistema e garantia de repasse de recurso “descarimbado” aos Estados e municípios. O SUAS também resgata e enfrenta desafios importantes para a consolidação da política de assistência social: estabelece normas regulatórias nacionais que instituem a assistência social como política de Estado, o que a torna menos permeável aos interesses clientelistas; estabelece critérios objetivos de partilha de recursos entre os serviços sócio-assistenciais e entre Estados e municípios; cria mecanismos compulsórios para provocar uma relação (até então inexistente) entre programas, projetos, serviços e o BPC e Bolsa Família; estabelece uma relação contínua e democrática entre planos, fundos, conselhos e órgão gestor; garante a aplicação autônoma dos recursos pelos municípios com repasse automático e regular de recursos fundo a fundo; estabelece e sistematiza indicadores sociais e institui um sistema informatizado de acompanhamento e monitoramento da política de assistência social, até então inexistente.

Sua efetivação como um sistema que busca consolidar uma política integrante da seguridade social pressupõe a integração e articulação da assistência social à seguridade social. Dessa forma, a concepção de assistência social e sua materialidade em forma de proteção social básica e especial (de média e alta complexidade) requer inserir estas modalidades de proteção social ao conjunto das proteções previstas pela seguridade social. Ou seja, a assistência social não pode ser entendida como uma política exclusiva de proteção social, mas articular seus serviços e benefícios aos direitos assegurados pelas demais políticas sociais, a fim de estabelecer, no âmbito da seguridade social, um amplo sistema de proteção social.

A perspectiva de proteção social básica e especial prevista no SUAS e na PNAS tem como pressuposto que as necessidades são complexas, diversificadas e devem se estruturar em tipos de proteção diferenciados, tendo como foco de atuação a “matricialidade na família”. Nesse sentido, e tendo em vista que a função da assistência

social é garantir proteção social básica e especial, é fundamental definir claramente o que e quais são as ações ou serviços sócio-assistenciais que possuem o caráter de básico e de especial. Globalmente, básico é aquilo que é basilar, mais importante, fundamental, primordial, essencial, que é comum a diversas situações. Na PNAS (2004) e na Norma Operacional Básica - NOB (2005), a Proteção Social Básica está referida a ações preventivas, que reforçam a convivência, socialização, acolhimento e inserção, e possuem um caráter mais genérico e voltado prioritariamente para a família; que visa desenvolver potencialidades, aquisições e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e destina-se às populações em situação de vulnerabilidade social (PNAS, p. 27). As ações assistenciais consideradas como de proteção social básica serão realizadas, prioritariamente pelos Centros de Referência de Assistência Social. Na implantação deste tipo de proteção social, um desafio do SUAS é buscar articulação com a proteção social garantida pela saúde, previdência e demais políticas públicas, de modo a estabelecer programas gerais e preventivos.

Na PNAS, a Proteção Social Especial refere-se a serviços mais especializados, destinados a pessoas em situações de risco pessoal ou social, voltados para atendimento individual em meio aberto ou em abrigos, de caráter mais complexo e se diferenciaria da proteção social básica por “se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos” (PNAS, p. 31). Esta definição sustenta-se teoricamente na categoria exclusão social, já que teria como prioridade o enfrentamento das situações de exclusão social. Dessa forma, cabe ao SUAS o desafio de explicitar o sentido e a relação entre desigualdade social, pobreza, exclusão e as ações que integram cada uma das políticas da seguridade social, de modo a não atribuir à assistência social o trabalho e o objetivo hercúleo e impossível de responder a todas as situações de exclusão, vulnerabilidade, desigualdade social. Estas são situações que devem ser enfrentadas pelo conjunto das políticas públicas, a começar pela política econômica que deve se comprometer com a geração de emprego e renda.

A definição dos campos de proteção social (básica ou especial) que compete à assistência e às demais políticas sociais é fundamental, não por mero preciosismo conceitual, mas por outras duas razões. A primeira porque o sentido de proteção social extrapola a possibilidade de uma única política social e requer o estabelecimento de um conjunto de políticas públicas que garantam direitos e respondam a diversas e complexas necessidades básicas (Pereira, 2000) da vida. Assim, a assistência social não pode se atribuir a tarefa de realizar exclusivamente a proteção social. Esta compete, articuladamente, às políticas de emprego, saúde, previdência, habitação, transporte e assistência nos termos do artigo 6º da Constituição Federal. Se esta articulação não for estabelecida, correm-se dois riscos: o primeiro, de superdimensionar a assistência e atribuir a ela funções e tarefas que competem ao conjunto das políticas públicas; e o segundo, de restringir o conceito de proteção social aos serviços assistenciais; neste caso, o conceito de proteção social passa a ser confundido com assistência social e perde sua potencialidade de possibilidade de se constituir em amplo e ilimitado conjunto de direitos sociais. A segunda razão, intrínseca à política de assistência social, é que o tipo de serviços sócio-assistenciais (de proteção social básica ou especial) executados pelos municípios e Estados será definidor do montante de recursos que

o Governo Federal repassará aos Fundos de Assistência Social, já que os pisos estabelecidos na NOB se diferenciam para cada tipo de proteção social.

Quanto à estrutura organizacional e operacional do SUAS, é inegável que a PNAS e a NOB (sobretudo a NOB) trazem subjacente uma nítida intenção e estratégia de estruturação da rede baseada no estímulo federal maior aos municípios e Estados que investirem e estruturarem o SUAS. Isso é interessante como estrutura de gestão, num campo historicamente polimorfo como é a assistência, mas é preciso também que o SUAS invista fortemente nos municípios de pequeno porte I e II (que em geral tem uma rede pouco estruturada, como revelou a pesquisa LOAS + 10), visto que a PNAS revela a forte concentração de população em situação de indigência nos municípios de pequeno porte I (até 20 mil habitantes - 27,39%) e municípios de pequeno porte II (de 20 até 50 mil habitantes - 26,20%). Ou seja, os municípios com até 50 mil habitantes concentram 53,59% da população brasileira com renda *per capita* abaixo de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo (PNAS, 2004, p.15).

Isto indica que estes municípios devem receber prioridade no repasse de recursos e apoio da União e Estados, pois as dificuldades de estruturação da rede de serviços são muito maiores. Nesse sentido, a implantação do SUAS deve atentar para que a diferenciação dos níveis de gestão (Inicial, Básica e Plena), não atribua maiores incentivos e recursos aos municípios em gestão básica e plena, o que pode gerar o efeito perverso de repassar mais recursos a quem já tem melhores e maiores condições e serviços. Os municípios de pequeno porte I e II, que possuem os maiores índices de indigência, correm o risco de permanecer em gestão inicial e não conseguir estruturar uma rede para além da proteção básica, pela dificuldade de atender aos requisitos indicados na NOB. Esse risco se fortalece quando a PNAS justifica que estes municípios não necessitam de redes complexas (proteção especial de média e alta complexidade) porque possuem redes de solidariedade familiar e comunitária. Ou seja, os municípios com maior concentração de população em situação de indigência, com elevado percentual de crianças fora da escola, com elevado percentual de mães adolescentes, correm o risco de receber apenas o piso de proteção social básica, porque não possuem redes complexas que justifiquem o repasse dos pisos de proteção social de média e alta complexidade. E a família e a comunidade correm o risco de terem que assumir responsabilidade na prestação de serviços e garantia de direitos que compete ao poder público.

No âmbito do financiamento da política de assistência social, o SUAS rompe com a definição de programas e serviços e respectivo financiamento em âmbito federal, estabelece mecanismo de repasse automático fundo a fundo, propõe critérios de partilha dos recursos do FNAS baseados em critérios objetivos que considerem: porte dos municípios; indicadores socioeconômicos locais; complexidade e hierarquização dos serviços (proteção básica e/ou especial) e, com isso, avança na efetivação do co-financiamento de forma sistemática, contínua e regular.

A NOB estabelece, prioritariamente, critérios de partilha e mecanismos de transferência para serviços sócio-assistenciais e programas de natureza continuada, sendo que o apoio federal aos projetos eventuais e/ou programas de caráter não continuado permanece com a sistemática de convênios, com base na apresentação e

análise de projetos. Por outro lado, os recursos do FNAS a serem repassados via Fundos de Assistência Social dizem respeito aos serviços sócio-assistenciais e excluem os recursos destinados ao BPC e Renda Mensal Vitalícia (financiada pelo FNAS desde 2004). E isto limita os recursos disponíveis, visto que estes representam uma parcela insignificante do orçamento da seguridade social. Em 2004, de um orçamento executado de R\$ 227.145.544,00 (duzentos e vinte e sete bilhões, cento e quarenta e cinco milhões e quinhentos e quarenta e quatro mil reais), o BPC ficou com R\$ 5.748.738, (2,53%), a Renda Mensal Vitalícia ficou com R\$ 1.828.506 (0,80%), a Bolsa Família ficou com R\$ 4.929.680 (2,17%) e as demais ações do FNAS, cujos recursos são repassados aos Fundos Estaduais e Municipais, ficaram com apenas R\$ 1.090.790 (0,40%). Nesse sentido, a efetivação do SUAS depende não só da ampliação dos recursos do governo federal, mas do aporte significativo de recursos dos governos estaduais e municipais.

Considerando que a definição dos pisos de proteção básica e especial tiveram como referência o recurso que vem sendo anualmente aplicado pelo FNAS, seus valores, definidos pelas portarias do MDS, são ínfimos. O Piso Básico Fixo (PBF), calculado com base no Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) é de R\$ 1,80 por família referenciada por mês, ou seja, um município de pequeno porte I em gestão inicial, que demonstrar atendimento a 1.000 famílias, vai receber R\$ 1.800,00/mês ou 21.600,00/ano. O Piso Fixo de Média Complexidade (municípios em gestão inicial e básica) é de R\$ 62,00/mês por família e/ou pessoa; e para os municípios em gestão plena ou para Serviços de Referência Regionais é de R\$ 80,00/mês por família ou pessoa, de modo que, provavelmente, nem todos os municípios receberão recursos federais, visto que o recurso existente é insuficiente para atender todos os municípios. Assim, é fundamental ampliar e garantir orçamento nas três esferas de governo, suficientes para a implantação do SUAS e ampliar os pisos de proteção tendo como base os custos dos serviços.

O SUAS não pode ser encarado e executado como simples técnica de gestão. Ao contrário, deve ser assumido por todos, trabalhadores, gestores, usuários, conselheiros, como espaço de tensionamento do econômico, de ampliação de direitos, de articulação de políticas sociais e de radicalização da democracia participativa. Só assim poderá se constituir em verdadeiro espaço de consolidação da assistência social como direito das pessoas e dever estatal.

Bibliografia

- BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência Social no Brasil: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo*. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003 a.
- _____. A 'Reforma' da Previdência e a Seguridade Social Brasileira. In: MORHY, Lauro (org.). *Reforma da Previdência em Questão*. Brasília: Ed. UnB, 2003 b.
- _____. (coord.) *LOAS + 10. Avaliação dos Dez Anos de Implementação da Lei Orgânica de Assistência Social: o Olhar dos Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal*. Brasília: MAS/CNAS, 2003 c.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 2004.
- BRASIL. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social*, versão final. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, julho de 2005.
- BRASIL. *Política Nacional de Assistência Social*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, novembro de 2004.
- FLEURY, Sônia. A Seguridade Inconclusa. In: *INESC, A Era FHC e o Governo Lula: Transição?* Brasília: INESC, 2004 a.
- _____. Assistência e Previdência: Contra-reforma e Resistência. In: *INESC, A Era FHC e o Governo Lula: Transição?* Brasília: INESC, 2004 b.
- *Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio – PNADs/ 2001 e 2002*. IBGE, 2001, 2002.
- PEREIRA, Potyara A. P. *Necessidades Humanas: Subsídios à Crítica dos Mínimos Sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.
- PINHEIRO, Vinícius Carvalho & BAAR, Renata Mello. Cobertura da Previdência Social no Brasil: Perfil dos Não-Contribuintes e Evolução Recente. In: *Informe da Previdência Social*, Brasília, v. 15, n. 3, março 2003.
- SOARES, Laura Tavares. Retomando o Debate da Reforma da Previdência Social. In: MORHY, Lauro (org.). *Reforma da Previdência em Questão*. Brasília: Ed. UnB, 2003.
- TEIXEIRA, Aloísio. *Do Seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro*. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1990.

3. O território e suas múltiplas dimensões na Política de Assistência Social

Dirce Koga⁷

Como fruto de inúmeras discussões e contribuições de coletivos do campo da assistência social (conselhos e fóruns municipais, estaduais, regionais, de gestores, de associações de municípios, de universidades, de representantes de segmentos específicos) foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

O processo de debate, negociação e luta dos representantes do governo e sociedade civil para a elaboração e definição da Política Nacional de Assistência representou um novo marco histórico na defesa dessa política pública no Brasil.

Tomando como ponto de partida a análise conjuntural, esse processo revelou preocupação com a diversidade e desigualdades socioterritoriais do país, em um esforço para trazer à tona os mais de 5.500 municípios brasileiros, e não mais tão somente as visões regionalizadas ou as médias dos estados brasileiros, que tornam generalizadas as grandes discrepâncias existentes entre os territórios. Esse novo olhar proposto na PNAS se valeu das seguintes referências:

- “Uma visão social inovadora que traga consigo a dimensão ética em incluir ‘os invisíveis’, transformados em casos individuais, enquanto de fato são parte de uma situação social coletiva; as diferenças e os diferentes; as disparidades e desigualdades.
- Uma visão social de proteção, o que supõe conhecer os riscos, as vulnerabilidades sociais a que estão sujeitos, bem como os recursos com que conta para enfrentar tais situações com menor dano pessoal e social possível. Isto supõe conhecer os riscos e as possibilidades de enfrentá-los.
- Uma visão social capaz de captar as diferenças sociais, entendendo que as circunstâncias e os requisitos sociais circundantes do indivíduo, e dele em sua família, são determinantes para sua proteção e autonomia. Isto exige confrontar a leitura macro social com a leitura micro social.
- Uma visão social capaz de entender que a população tem necessidades, mas também possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas. Assim, uma análise de situação não pode ser só das ausências, mas também das presenças até mesmo como desejos em superar a situação atual.
- Uma visão social capaz de identificar forças e não somente fragilidades que as diversas situações de vida possuam” (PNAS, 2004).

⁷ Assistente Social, pesquisadora do Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, doutora em Serviço Social pela PUC/SP, consultora na área de pesquisa socioeconômica e territorial.

Essas referências traduzem a necessidade de transportar para dentro da política de assistência social uma aproximação com a dinâmica complexa da realidade, por meio da disposição de informações territorializadas, na medida do possível, como forma de indicar metas e objetivos também mais concretos da própria política. A perspectiva territorial foi composta a partir de cinco agrupamentos de municípios:

Classificação	População
Municípios Pequenos 1	Até 20.000 habitantes
Municípios Pequenos 2	Entre 20.001 e 50.000 habitantes
Municípios Médios	Entre 50.001 e 100.000 habitantes
Municípios Grandes	Entre 100.001 e 900.000
Metrópoles	Superior a 900.000 habitantes

Fonte: PNAS, 2004.

A análise do país trouxe a visão das condições de vida das populações a partir desses agrupamentos, demonstrando de saída a discrepância desafiadora para a política de assistência social: 20% da população brasileira vive em municípios pequenos, com menos de 20.000 habitantes, e estes municípios são cerca de quatro mil, enquanto que outros 20% da população vive nas metrópoles, cuja população ultrapassa 900.000 habitantes, embora elas sejam apenas 16 cidades com esta superdimensão. Isso nos indica alguns problemas: como elaborar políticas sociais com grandezas de população em contextos tão diferenciados? É possível utilizar os mesmos critérios para municípios pequenos e metrópoles? Cada metrópole representa um território homogêneo?

Olhar essas discrepâncias territoriais possibilita uma outra dimensão das condições de vida das populações do país, além dos indicadores de renda familiar *per capita*, de pobreza e indigência, tradicionalmente tomados como referências para estabelecimento de prioridades.

A realidade de altas desigualdades sociais exige ainda a adoção de novas medidas que levem em conta não somente as discrepâncias sociais, mas também a relação dessas discrepâncias com os territórios onde elas acontecem.

A política de assistência social define como seus usuários “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” (PNAS, 2004).

O desafio está na definição de uma metodologia capaz de captar as desigualdades e diferenças presentes em cada território e entre os territórios para se estabelecer prioridades não apenas sociais, mas também socioterritoriais. Nesse desafio está a

capacidade de transformar conceitos como vulnerabilidade, exclusão e inclusão social em indicadores capazes de medir o que a política se propõe a medir.

A capacidade de medir essa realidade marcada por diferenças e desigualdades socioterritoriais se relaciona com as perspectivas diversas sobre os territórios de vida e os territórios vividos pelas populações no Brasil. Uma primeira visão que se destaca quando se trata de relacionar território e política pública é o território como o espaço físico onde as intervenções devem acontecer.

Nesse caso, o território se desenha como um *lugar passivo*, que serve mais como um cenário onde as tramas da vida das pessoas acontecem. Aqui ele é caracterizado como um espaço físico determinado, com suas necessidades a serem supridas, onde as relações humanas e político institucionais existentes nesse território se dão de forma independente desse cenário físico.

Tal visão remete a um território mais administrativo, “de sangue frio” como diria uma definição em documento francês de 2001.⁸

Contrapõe-se a esta visão uma noção de *território ator*, que interage, que se relaciona com o espaço físico e se expressa nas relações estabelecidas: sociais, econômicas, políticas, culturais. Aqui o território é dinâmico, é movimento, faz parte das tramas do cotidiano e se modifica de acordo como essas tramas se estabelecem. Trata-se de um território mais político, de “sangue quente”.

Ainda na relação entre território e política pública, há uma noção essencial sobre *território próximo*. Trata-se de considerar aqui as relações imediatas que os cidadãos têm com o local de vivência cotidiana, das suas relações de vizinhança, onde suas necessidades devem ser supridas da forma mais próxima possível: a educação, a saúde, a assistência social, o lazer.

Nessa visão, o local de vivência dos cidadãos torna-se a centralidade das políticas públicas, os micro-territórios são considerados como unidades referenciais às formas de respostas às chamadas necessidades básicas de sobrevivência, além das políticas já citadas. São aqui também valorizadas experiências de cunho mais comunitário, agregadoras das relações de proximidade, como cooperativas, associativismos, economias solidárias, micro-financiamentos.

Ou seja, a acessibilidade é medida sob a equação da proximidade: quanto mais próximo o serviço estiver ao alcance do cidadão, melhores serão seus indicadores de satisfação das necessidades.

Coloca-se como um contraponto ou aprofundamento a esta perspectiva de território próximo, a noção de *território acessível*. Trata-se aqui de considerar necessidades e desejos dos cidadãos, cujas satisfações podem se dar em territórios para além daquele de vivência próxima. Coloca-se em questão a perspectiva da acessibilidade: o direito à cidade, ao lugar, que extrapola as relações de vizinhança.

Significa considerar outras mediações relacionais entre o cidadão e os territórios baseados não somente nas necessidades imediatas, mas também desejos que se encontram também no campo dos direitos de cidadania.

Há de se observar que as relações sociais não se restringem às relações de proximidade, mas permeadas também pela mobilidade, pelos diferentes fluxos estabelecidos pelas populações com os territórios. A complexidade proximidade/

⁸ Em documento produzido pela “Documentação Francesa” em 2000, pensando a França para 2020, ao discutir a centralidade dos territórios, sinaliza-se que as políticas públicas descobrem os territórios vividos para além dos espaços administrativos, distinguindo o espaço do território. Segundo este documento, a noção de espaço se refere mais à uma lógica funcional (espaço aéreo, espaço marítimo), sendo “seres de sangue frio”; já a noção de território se refere às construções históricas, ao imaginário, ao mundo simbólico, ao vivido (território comunal, território nacional), sendo “seres de sangue quente”, considerados como “atores do desenvolvimento”. Fonte: DATAR. *Amenager la France de 2020 – mettre les territoires en mouvement*. Paris, La documentation française, 2000.

mobilidade que permeia as relações cotidianas é tratada por Vera Telles no contexto das práticas sociais, pois segundo a autora, “se a noção de território permite apreender as relações que articulam família, trabalho e espaços urbanos (cidade), então cada um desses termos deixa de ser um “objeto” circunscrito a determinados campos empíricos de investigação e elaboração teórica; são *campos de práticas* feitos de conexões e interações sociais atravessados pelas circunstâncias objetivas (e os processos estruturadores do trabalho e da cidade), pela experiência (no sentido de Thompson) e formas de subjetivação”.⁹

Por outro lado, há relações de contigüidade entre territórios, onde determinado perfil topográfico permanece de forma contínua ao longo de determinada distância geográfica, e que também extrapola a noção de território próximo. Trata-se de porções territoriais fisicamente distantes, mas essencialmente semelhantes, formando uma “unidade de paisagem”, dadas as suas peculiaridades, permitindo ou não uma relação de proximidade.

Por exemplo, a porção amazônica no norte do Brasil extrapola as divisões político administrativas dos estados brasileiros e das fronteiras com outros países, configurando uma extensão territorial genericamente semelhante. Tais territórios conformam um conjunto comum de características físicas, bióticas e até culturais, cujas relações podem não se basear na noção de proximidade, mas de contigüidade.

Inclusive, tais peculiaridades semelhantes podem gerar dinâmicas socioterritoriais distintas, a depender das relações estabelecidas.

Talvez o desafio esteja na captura dessa dimensão dinâmica e relacional no cotidiano do território, para não se restringir ao localismo, que permitam confrontar situações que ocorrem para além do território próximo, dadas as relações intra-urbanas, as diferenciações sócio espaciais que perpassam a vida da população, configurando os matizes que (re) desenham a própria cidade, com suas referências objetivas e subjetivas construídas pelos sujeitos que a compõem.

A dinâmica socioterritorial não cabe numa medida simplesmente de relação física da distância maior ou menor entre um ponto ou outro, entre um lugar e outro. Trata-se essencialmente de uma medida de relação social, de relações sociais – dessa dinâmica socioterritorial que vai definindo as formas de distribuição da riqueza e as formas desiguais de acessibilidade aos bens e serviços.

Importa considerar também a noção de tempo na dinâmica socioterritorial. Num mesmo território é possível perceber dinâmicas distintas do ponto de vista geracional, marcando diferenças, heterogeneidades, baseadas em experiências de vida particulares, que configuram histórias igualmente distintas.

Tendo em vista os avanços na disponibilidade de informações estatísticas municipais, parece que se sabe mais sobre as características territoriais das cidades, mas ainda se conhece pouco sobre as forças que se interagem, as matrizes relacionais presentes que redesenham dinamicamente esses territórios. Dessa forma, se tem estabelecido mais um campo de emergências sociais a serem atendidas, que se encontram na superfície imediata do que diz a realidade das estatísticas: tantas famílias em situação de pobreza ou indigência.

Nesse atendimento às urgências locais, pouco resta do tempo de gestão para se

⁹ Vera Telles analisa questões relativas ao papel do território na dinâmica societária, a partir de pesquisa realizada em São Paulo sobre referências da cidade, em texto no prelo.

ater ao aprofundamento sobre as forças geradoras dos processos caracterizados como de pobreza, vulnerabilidade ou exclusão social. Ou ainda pouco resta para se ir além de uma descrição das características populacionais e econômicas presentes na realidade em questão.

Enfim, as múltiplas dimensões do território presentes no cenário brasileiro marcado por profundas desigualdades sociais, demandam respostas da política de assistência social que superem o atendimento às urgências locais, que considerem a complexidade do cotidiano das populações das cidades.

Contrapor hoje um outro quadro da política de assistência social no Brasil significa considerar, além de um novo modelo de fazer política pública, reconstruir conhecimentos já acumulados em um esforço cotidiano, coletivo e participativo. Pois está em jogo não somente processos técnicos e políticos, mas também processos civilizatórios de mudança dos paradigmas do favor e da benemerência para o direito à cidadania, a partir de uma realidade em que encontramos sim profundas desigualdades sociais, mas, ao mesmo tempo, grandes potencialidades humanas.

4. O financiamento e os fundos de Assistência social no SUAS

Gisele de Cássia Tavares¹⁰

Contar a história da assistência social como política pública instituída e regulamentada, no Brasil, é contar as histórias das muitas lutas e conquistas do movimento social. Essa trajetória tem, marcadamente como primeira grande vitória, a promulgação da Constituição de 1988, a “Constituição Cidadã”, que instituiu o tripé da seguridade social formado pela saúde, previdência e assistência social, num explícito reconhecimento do dever do Estado na proteção e promoção de todos os cidadãos, com ênfase nas famílias vulnerabilizadas e/ou em situação de risco, expressando o desejo da sociedade manifestado por meio de seus movimentos sociais organizados.

No caminho da configuração dessa política como direito social, em 2003, com a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), veio outra vitória. Essa lei aponta princípios, objetivos e formas para a organização da gestão, do controle e do financiamento da assistência social, sob a égide das diretrizes da descentralização, do comando único, da participação e da responsabilidade do Estado na provisão desse direito do cidadão.

Desde então o desafio posto é no sentido de consolidar e promover o fortalecimento dessa política, efetivando seu papel de política pública fixado pela Constituição a partir da organização de um sistema descentralizado e participativo. A trajetória histórica desta política, enraizada em práticas clientelistas, patrimonialistas e segmentadas que continuaram presentes no seu desenvolvimento pós Constituição e LOAS demonstra, porém, que dificuldades se colocaram e desencadearam constantes avaliações em relação ao seu papel e formas de operação, as quais levaram a um repensar da estrutura de seu funcionamento e da organização de financiamento praticados historicamente.

Nesse sentido, com a decisão do atual governo de cumprir as deliberações das Conferências Nacionais, especialmente a que se destaca como principal em relação à IV Conferência, pela implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), desencadeou-se um processo de debates e articulações do Governo Federal com as instâncias representativas de Estados e Municípios para que esse novo modelo de gestão, de fato, se efetivasse com a co-responsabilidade dessas três esferas de governo, e respeitando sua autonomia e suas realidades. Isso se deu para que a diretriz da descentralização fosse reforçada, com o enfático envolvimento dos entes que devem participar de sua efetivação. Com tal encaminhamento, Estados, Distrito Federal e Municípios inseriram-se no processo na condição de protagonistas em sua construção, à medida do desencadeamento de um debate altamente participativo. O co-financiamento, a definição dos critérios de partilha e de transferência, os mecanismos a serem utilizados para a efetivação dos repasses de recursos e a possibilidade do

¹⁰ Diretora Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social. Conselheira Nacional de Assistência Social.

desenvolvimento de ações de referência regional figuraram entre os principais pontos de discussão. A construção e aprovação da Norma Operacional Básica (NOB/2005) representam, realmente, um amadurecimento na relação entre o Governo Federal e as demais esferas de governo, na busca da consolidação de uma Política de Estado (permanente e fortalecida).

A partir dos resultados desse processo, pode-se afirmar que o Sistema Único de Assistência Social já se configura como uma realidade em nosso país e nos desafia atualmente a pensar e propor iniciativas e estratégias que o consolidem no caminho do fortalecimento da assistência social com essa característica de política pública de Estado. O momento atual, em que grande parte dos atores dessa política se reúne em Conferência, com a delegação, emanada de seus representados municipais e estaduais, de projetar os rumos que nortearão e organizarão o SUAS para os próximos 10 anos, é crucial, tendo destaque pela extrema importância que assume e pela responsabilidade que representa.

É hora de discutir o papel do Estado na provisão dessa política, a participação da sociedade no cumprimento de suas funções e o envolvimento dos usuários na proposição e avaliação das ações oferecidas e necessárias, uma vez que a proposta do SUAS busca fortalecer a relação entre os órgãos gestores, os conselhos, a sociedade civil e os usuários na gestão, no controle e no financiamento, num novo ordenamento que realmente possibilite a efetividade e transparência no desenvolvimento dessa política.

O debate nos remete a analisar em que medida a co-responsabilidade entre as três esferas de governo deve se efetivar para que seja possível vislumbrar o avanço almejado e necessário para que a assistência social, de fato, se fortaleça, seja reconhecida pelos governantes e representantes do povo no regime de democracia representativa do país, e seja reivindicada pelos que precisam de sua provisão para a garantia de níveis dignos de sobrevivência.

O financiamento assume grande relevância nesse processo, uma vez que representa a real possibilidade de desenvolvimento das ações no campo da assistência social. Nesse sentido, a construção do Sistema Único institui uma forma de financiamento inovador, que interrompe o modelo de programas impostos de cima para baixo, que desconsideram necessidades reais e especificidades locais, propõe o rompimento do assistencialismo e do clientelismo a partir de políticas de qualidade, com respeito aos direitos sociais e fiscalização de sua execução.

O que se busca é, cada vez mais, estabelecer uma relação orgânica entre a gestão, o controle e o financiamento. Nessa direção, rompe-se com a lógica de financiamento dos serviços mediante relação convencional baseada no estabelecimento de valores *per capita* (que permitia pouca gestão local dos recursos, uma vez que sua definição orçamentária era pautada na segmentação), caminhando para o atendimento das necessidades dos territórios brasileiros, por meio dos pisos de proteção social, regulamentados pelas portarias número 440 e 442/2005. Para tanto, as ações passam a ser caracterizadas pela complexidade do serviço prestado ou pela situação a que seu atendimento se destina, sendo divididas em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

Essas características, somadas às demais conquistas alcançadas na proposição do SUAS, o configuram como um modelo democrático, descentralizado, que tem a

missão de enfrentar as situações de vulnerabilidade e risco a que as famílias e os cidadãos brasileiros estão sujeitos, ampliando a rede de assistência social em nosso país.

O movimento iniciado por ocasião da IV Conferência Nacional de Assistência Social, e fortalecido na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e na Norma Operacional Básica (NOB), culminou na re-significação do Fundo Nacional, e também dos fundos das demais esferas de governo. A NOB reforça o papel dos Fundos como instâncias de financiamento da política de assistência social, traduzindo uma nova lógica na direção da consolidação do SUAS.

Uma vitória que já pode ser mencionada nesse processo de re-significação das instâncias de financiamento da política de assistência social, a partir do advento do SUAS, é a nova organização do Plano Plurianual (PPA): da União para a assistência social, sob a ótica das novas regulações da área (PNAS e NOB), já possibilitando a inserção do novo modelo de gestão da PNAS em tão importante instrumento de Orçamento e Planejamento Públicos, norteando a elaboração da proposta orçamentária com base nos níveis de proteção social definidos nessa política, baseados na identificação e hierarquização das necessidades potencialmente apresentadas pelo público da assistência social.

Isso é considerado como grande vitória porque pode-se afirmar que na gestão de uma política pública a destinação orçamentária e sua execução, ou seja, seu efetivo financiamento, são condições para que haja a possibilidade de atendimento da população nas necessidades apresentadas. O orçamento, nesse aspecto, se constitui num dos aspectos do planejamento público de maior importância, expressando o planejamento das atividades do setor público, transcendendo a mera contabilidade entre créditos e débitos desse setor. Através do orçamento público busca-se dar legitimidade às ações de governo.

Embora seja uma peça técnica e legalmente definida, ele será sempre uma definição clara das prioridades de atuação e intervenção do setor público no processo social, sendo instância de disputa e controle político e econômico dos recursos públicos. Por isso, é importante o estabelecimento de práticas que fujam da política tradicional e do clientelismo.

A nova forma de organização proposta para o orçamento da assistência social em âmbito federal permite que haja maior flexibilidade na definição das prioridades locais para aplicação dos recursos e traz mais autonomia aos municípios na otimização de sua aplicação. Permite que os municípios alterem sua rede sócio-assistencial e façam, dentro do respectivo nível de proteção, remanejamentos de suas metas conforme suas necessidades, prevendo, ainda, a possibilidade de financiamento dos serviços de referência regional e dos consórcios públicos. Assim, a criação do SUAS reforça as características previstas pelas diretrizes constitucionais e legais.

Nas condições políticas atuais, descortina-se a possibilidade de os fundos de assistência social assumirem, de fato, o papel e o *status* de instância de financiamento da Política Nacional de Assistência Social, deixando de ser concebidos, meramente, como contas onde os recursos da assistência social serão depositados ou estruturas estanques do debate da gestão e do controle. Tais fundos, a partir da NOB, passam

a se configurar efetivamente, como unidades orçamentárias nas três esferas de governo, seguindo a concepção de gestão descentralizada, compartilhada e participativa, fortalecendo o papel das diferentes instâncias no que tange ao financiamento, ou seja, além do fundo, também os órgãos gestores em sua operacionalização e os conselhos em seu acompanhamento e fiscalização.

O que se busca é aprimorar a prestação da assistência social com um novo modelo de gestão que, de fato, se efetive com a co-responsabilidade e co-financiamento dessas três esferas de governo e prime pelo respeito à sua autonomia e suas realidades. É o incentivo ao protagonismo de tais entes que se configura, praticamente, como um novo pacto federativo. A construção e aprovação da NOB representam, realmente, um amadurecimento na relação entre o Governo Federal e as demais esferas de governo, na busca da consolidação de uma política permanente, fortalecida e co-financiada.

O esforço, neste momento de consolidação do SUAS, é justamente apoiar os municípios para que estejam legalmente habilitados para gestão plena da política de Assistência Social em sua localidade e tenham autonomia para gerenciamento dos recursos, bem como os estados e o Distrito Federal para que assumam e cumpram suas responsabilidades na provisão das ofertas da assistência em seu âmbito.

A NOB/SUAS considera que a instituição dos fundos caracteriza uma forma de gestão transparente e racionalizadora dos recursos, contribuindo para o fortalecimento e visibilidade da assistência social no interior da administração e para o controle da execução financeira. Os fundos assumem relevância, pois é onde os recursos computados no co-financiamento da política de assistência social serão alocados, para que a gestão financeira dessa política efetivamente ocorra com a participação das três esferas de governo. No âmbito federal, a proposta do SUAS, já em desenvolvimento, é de que o financiamento da política de assistência social, pela via do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), seja marcado por uma gestão financeira ágil, menos burocrática, utilizando mecanismos de transferência e sistemas informatizados que permitam a operação por meio de aplicativos específicos que possibilitem a chegada dos recursos onde efetivamente devem ser aplicados com rapidez; critérios de partilha e de transferência de recursos que permitam equalizar, priorizar e projetar a universalização da cobertura (com a participação das três esferas de governo), bem como respeitar as realidades locais na aplicação dos recursos transferidos.

Nessa direção, já com o orçamento de 2005, ocorreu a expansão dos serviços co-financiados pela esfera federal no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cumprindo as definições emanadas pela nova norma. Como resultado, a cobertura foi ampliada em 770 unidades de atendimento às famílias pela via das Casas das Famílias (CRAS), incluindo 466 novos municípios; na universalização do alcance dos municípios apontados pela Matriz Intersetorial de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes pela ação de Combate ao Abuso e Exploração Sexual; e no atendimento a mais 78.598 crianças e adolescentes pelo PETI e 55.575 jovens pelo Agente Jovem (mais 2.223 núcleos de 25 jovens cada, em mais 636 municípios).

Para o ano de 2006, a perspectiva apontada pela proposta orçamentária elaborada é a de garantir, além da manutenção dos serviços já co-financiados, considerando as expansões efetuadas neste momento, avanços no sentido da busca de universalização da cobertura do PETI, a partir da articulação com o Bolsa Família (sendo o pagamento das bolsas efetuado pelo próprio programa de transferência de renda e pelo FNAS das ações de socialização e convivência, assim como das bolsas para aqueles que não corresponderem aos critérios do programa), de novas expansões no Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), para implantação de mais 550 unidades e também incremento na cobertura dos serviços de média e alta complexidade.

Tais repasses se efetuam pela via fundo-a-fundo e, com a adoção e aprimoramento da nova sistemática implantada já a partir de setembro deste ano de 2005, gradualmente passarão a ser regulares e automáticos. Nesse sentido, o que se busca é promover a ampliação do acesso, na direção da universalização, com co-financiamento, primando, ainda pela viabilização do processo de acompanhamento por parte da sociedade civil, que, segundo prevê a lei, pode e deve participar inclusive das diretrizes de uma lei orçamentária. Portanto, é fundamental que a sociedade participe em cada município dos debates sobre a elaboração de lei orçamentária e do acompanhamento de sua execução, o que reforça a necessidade de organização das instâncias previstas em lei para execução da Política Nacional de Assistência Social.

Por essas e outras características, os Fundos se configuram como um instrumento essencial para a implantação e consolidação do sistema público, construído sob a égide da democracia, da pactuação e participação, que está eliminando os traços de assistencialismo e clientelismo da agenda política do financiamento da política de assistência social do país. O SUAS é uma grande conquista na direção da garantia dos direitos de seguridade social no Brasil e, agora, num momento crucial de formação de sua história, avança numa projeção que se coloca como fundamental para a próxima década.

5. O orçamento como instrumento de gestão, financiamento e controle da Política de Assistência Social

Gisele de Cássia Tavares¹¹

Pode-se afirmar que na gestão de uma política pública a destinação orçamentária e sua execução, ou seja, seu efetivo financiamento, são condições para que haja a possibilidade de atendimento da população nas necessidades apresentadas. O orçamento, nesse aspecto, se constitui num dos aspectos do planejamento público de maior importância.

Nessa perspectiva, portanto, no processo de planejamento das políticas sociais públicas, o financiamento é item fundamental, pois expressa os recursos disponíveis, seja para manutenção (denominada custeio), seja em investimentos (as chamadas despesas de capital, que podem ser em equipamentos, materiais permanentes, reparos na estrutura física ou edificações).

O financiamento é detalhado no processo de planejamento através do orçamento daquilo que se propõe realizar, levando-se em consideração todas as naturezas de despesas previstas. Isso também é pressuposto das políticas sociais.

Expressa o planejamento das atividades do setor público, transcendendo a mera contabilidade entre créditos e débitos desse setor. Através do orçamento público busca-se dar legitimidade às ações de governo.

Assim, a assistência social, como todas as políticas públicas, precisa de recursos para a execução de suas ações que, na gestão pública, pressupõe o processo de planejamento denominado “Orçamento Público”. O Orçamento Público, conforme definição do Instituto Polis/PUC-SP (2002, *apud* Tavares, 2004:80) “é um instrumento (uma ferramenta) de planejamento que expressa, por um lado, a projeção das receitas, e por outro, autoriza limites de gastos nos projetos e atividades propostos pelo Poder Executivo”.

Embora seja uma peça técnica e legalmente definida, ele será sempre uma definição clara das prioridades de atuação e intervenção do setor público no processo social, sendo instância de disputa e controle político e econômico dos recursos públicos. Assim, é importante o estabelecimento de práticas que fujam da política tradicional e do clientelismo sem responsabilidade fiscal.

Por expressar as prioridades da gestão, o orçamento não deve ser concebido como tema de competência exclusiva de especialistas das áreas contábil, administrativa, financeira etc., pois, os técnicos que atuam na gestão das políticas públicas são os que conhecem com maior profundidade a realidade, as demandas e prioridades de suas áreas, tendo assim, maiores condições de avaliar o que deve ser garantido para supri-las e atendê-las, e também, partindo do princípio de que os

¹¹ Diretora Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social. Conselheira Nacional de Assistência Social.

conselhos dessas políticas, deliberativos, devem analisar a proposta orçamentária antes de aprová-la, e, posteriormente, acompanhar e fiscalizar sua execução. Assim, é o instrumento que traça o programa de trabalho de uma administração pública para o ano seguinte e como considera que o mesmo deve ser financiado.

Dessa maneira, o financiamento e o orçamento, por seu caráter técnico-político, se constituem em indicadores importantes para a análise das políticas sociais. A ênfase no financiamento não deve, no entanto, fazer com que se perca de vista os outros eixos de análise, como, por exemplo, sua gestão e controle, já que os três interagem.

É preciso, nesse processo, que os atores da política, em especial, se apropriem das informações afetas a essa temática, buscando conhecer o que é orçamento, abordando brevemente seu processo histórico, os instrumentos do planejamento orçamentário, os princípios orçamentários, a legislação e características referentes aos fundos especiais, dentre os quais se situam os fundos de assistência social.

Os instrumentos de planejamento na administração pública são o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Esses instrumentos representam um processo que busca racionalizar a ação, determinando objetivos, hierarquizando necessidades e prevendo os recursos necessários, estabelecendo etapas e alternativas, integrando diferentes elementos que o compõem, acompanhando a execução, avaliando, corrigindo e reformulando as ações, programas, projetos, serviços e benefícios estabelecidos.

O processo orçamentário

O documento orçamentário, composto pela lei do orçamento e seus anexos, é a expressão mais clara do que se pode definir como sistema orçamentário ou processo orçamentário¹², cuja fundamentação está nos artigos 165 a 169 da Constituição Federal de 1988. O primeiro desses artigos define os instrumentos normativos desse sistema: a lei complementar de caráter financeiro, a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Essas leis possuem características distintas, porém são articulados entre si.

Com o novo desenho de gestão inaugurado pela Constituição Federal (CF-88) e, no caso da assistência social, reforçado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), verifica-se maior possibilidade de integração desses instrumentos básicos de planejamento e orçamento definidos na Carta Magna com a política de assistência social, uma vez que deve haver uma maior sintonia e articulação entre eles e deles com esta política pública.

A lei complementar de caráter financeiro é a que define vigência, prazos e modo de elaboração do PPA, que é um plano de investimentos, com o qual deverão estar em consonância os planos e programas. É a ela que cabe dispor sobre o exercício financeiro, e também dos fundamentos para elaboração dos demais instrumentos normativos do sistema orçamentário: a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, devendo ainda, estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da

¹² Rezende (2002), Colin e Fowler (2001) e Rocha (2001) apud Tavares, 2004:103, levando-se em consideração, além da Constituição Federal, a Lei nº 4.320/64 e a Lei nº 8.666/93.

administração direta e indireta e as condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Esta lei tem caráter permanente, caracterizando-se como normativa para as demais, que têm caráter temporário e nela devem fundamentar-se. Considerando que ainda não foi promulgada, a lei que atualmente cumpre o papel a ser assumido por essa nova normativa é a Lei 4.320/64.

A formação das demais leis orçamentárias de que trata o art. 165 da Constituição Federal são sujeitas a procedimentos especiais e, por sua natureza de leis temporárias, são de iniciativa legislativa vinculada, o que, de acordo com Silva (2002, *apud* Tavares, 2004:103), quer dizer que, no tempo definido, a autoridade a que se atribui o poder de iniciativa (o chefe do Executivo), em cumprimento aos artigos 165 e 166 da Constituição deverá tomar as providências necessárias ao envio de seu projeto ao Legislativo.

Conforme a avaliação de Giacomoni (2002, *apud* Tavares, 2004:104), o orçamento anual se constitui, de acordo com o modelo de integração entre planejamento e orçamento, um “instrumento de curto prazo, que operacionaliza os programas setoriais e regional de médio prazo, os quais, por sua vez, cumprem o marco fixado pelos planos de governo onde estão definidos os grandes objetivos e metas, os projetos estratégicos e as políticas básicas”. Por isso, na elaboração da proposta orçamentária deve-se utilizar os componentes buscados no sistema de planejamento como principais elementos e informações.

Partindo das considerações de Rocha (2001, *apud* Tavares, 2004:104), em sua análise acerca do financiamento da política de Assistência Social, pode-se afirmar que entender esse marco institucional/legal que disciplina a aplicação dos recursos nas políticas sociais brasileiras é condição fundamental para que se entenda também sua inserção no conjunto das políticas governamentais e a inter-relação dessas políticas. Assim, é importante nesta norma definir os instrumentos, no sentido de possibilitar maiores condições para tal entendimento, e concebê-los, de fato, como instrumentos de gestão da Política de Assistência Social.

- a) PPA - deve planejar as ações governamentais de médio prazo e de duração maior que um exercício. Envolve quatro exercícios financeiros, tendo vigência do segundo ano de um mandato até o primeiro ano do mandato seguinte. O prazo para seu envio ao Legislativo é definido no art. 35 da Constituição, devendo se dar, no caso da União, quatro meses antes do encerramento do exercício, retornando para a sanção do Executivo até o dia 15 de dezembro. Nos outros entes da Federação, o calendário poderá ser fixado por legislação própria de acordo com as peculiaridades locais. Silva (2002, *apud* Tavares, 2004:105) comenta que no §1º do art. 165 e no § 6º do art. 166 está instituído que o PPA deverá estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as relativas aos programas de caráter continuado. De acordo com Giacomoni (2002, *apud* Tavares, 2004:105), o PPA é uma modalidade voltada à programação da administração pública que se constitui como guia plurianual para as autorizações orçamentárias anuais. A Constituição Federal concedeu ao PPA grande importância em razão de suas características principais:

- A abrangência de seus conteúdos: o estabelecimento, de forma regionalizada, das diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e para as relativas aos programas de duração continuada;
- A base para a elaboração de planos e programas, uma vez que esta deve se dar em consonância com o PPA;
- O fato de nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poder ser iniciado sem a prévia inclusão no PPA.

O PPA, a partir da Constituição Federal, “passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual”.

b) LDO - prevista no artigo 165 da CF-88, deve eleger prioridades, metas e estabelecer limites da receita e despesa a cada ano, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Cumpre o papel de integrar o PPA e a LOA, pois, além de orientar a elaboração dos orçamentos anuais, destaca da programação plurianual as prioridades e metas a serem executadas em cada orçamento anual (Giacomoni, 2002, *apud* Tavares, 2004:105). De acordo com a Constituição e com a Lei Complementar nº 101 (a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal) a LDO dispõe sobre:

- As prioridades e metas da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
- A estrutura e organização dos orçamentos;
- As diretrizes para a elaboração e execução dos orçamentos e suas alterações;
- As disposições relativas à dívida pública;
- As disposições relativas às despesas com pessoal e encargos sociais;
- As disposições sobre alterações na legislação tributária;
- A política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento;
- As disposições gerais.

O mesmo autor salienta que, a partir da Lei Complementar nº 101/2000, a LDO passou a ter a incumbência de disciplinar temas específicos, como:

- Equilíbrio entre receitas e despesas;
- Metas fiscais;
- Riscos fiscais;
- Programação financeira e cronograma de desembolso;
- Critérios e forma de limitação e empenho;
- Normas relativas ao controle de custas e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- Condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- Forma de utilização e montante da reserva de contingência a integrar a 204;
- Demonstrações trimestrais apresentadas pelo Banco Central sobre o impacto e o custo fiscal das suas operações;

- Concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

A LDO, a partir da CF-88, ao significar uma efetiva inovação no sistema orçamentário brasileiro, contribuiu para a transparência e controle de seu processo. O prazo para seu envio ao Legislativo também é definido no art. 35 da Constituição, sendo que no caso da União deve se dar até 8 meses e meio antes do encerramento do exercício do 1º período da sessão legislativa (30 de junho) para sanção. Para demais entes a lei faculta a adoção de normas próprias, com a exigência de que os prazos permitam à LDO o cumprimento de sua principal finalidade que é orientar a elaboração do projeto da LOA.

- c) LOA - deve explicitar as prioridades e possibilidades de gasto em rubricas de receita e despesa. Esta lei é orientada pela LDO e deve prever todos os fatos referentes às despesas, inclusive isenções, anistias, remissões, benefícios financeiros e creditícios, as fontes de receita e as despesas de todos os setores e órgãos da administração pública direta e indireta. É composta pelo orçamento fiscal, em que os fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta (inclusive as fundações públicas) são considerados; orçamento de investimentos das estatais, ou seja, nas empresas em que o poder público detenha maioria do capital social com direito a voto, seja essa maioria direta ou indireta; orçamento da seguridade social, que congrega a saúde, a previdência e a assistência social, abrangendo todas as entidades e órgãos a elas vinculados, seja da administração direta ou indireta, os fundos e fundações públicas.

O orçamento fiscal, em razão de sua abrangência e dimensão, constitui-se no principal dos três orçamentos que devem compor a LOA. Nele se integram as autarquias, as fundações, parte das empresas públicas e algumas sociedades de economia mista.

O orçamento da seguridade social é um orçamento de áreas funcionais que cobre todas as despesas que possam ser classificadas como de seguridade social e não apenas seus órgãos e entidades.

Por fim, há o orçamento de investimento das empresas, em razão da natureza de receita pública, já que têm as fontes de recursos que viabilizam tais investimentos, o que reforça a necessidade de acompanhamento e controle públicos.

Além de contemplar tais especificidades, a lei orçamentária deve ainda, de acordo com a CF-88, demonstrar o efeito que têm as isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia sobre as receitas e despesas públicas.

A CF-88 define como prazo para a União até 4 meses do encerramento do exercício (31 de agosto) para envio do projeto de lei ao Legislativo, e até o encerramento da sessão legislativa (15 de dezembro) para sua devolução ao Executivo para sanção.

Até que a Lei Complementar prevista no art. 165, § 9º não o fizer em definitivo, os prazos para os demais entes da federação – Estados, Distrito Federal e Municípios – serão estabelecidos nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais.

O ciclo orçamentário

Como forma de viabilização da proposta orçamentária segundo os princípios citados, desenvolve-se o ciclo orçamentário, que representa o período compreendido entre a elaboração e o encerramento do orçamento, o qual se caracteriza por um conjunto de quatro etapas, quais sejam:

1) Elaboração e apresentação - primeira etapa do ciclo orçamentário, de competência do Executivo, pressupõe a estimativa da receita e a formulação do programa de trabalho, a partir do diagnóstico dos problemas, da formulação de alternativas, da tomada de decisões, da fixação de metas e da definição de custos. É o momento em que são formuladas as políticas e os programas de trabalho, estabelecendo-se as prioridades e calculando-se os quantitativos dos gastos. Em razão de envolver tomada de decisões, no que tange à assistência social, antes de encaminhada ao Legislativo, a proposta orçamentária para a área deverá ser objeto de análise e aprovação pelo Conselho da referida esfera de governo.

2) Aprovação e autorização Legislativa - segunda etapa do ciclo orçamentário, refere-se à tramitação do projeto de lei orçamentária no Poder Legislativo, que analisa, discute, vota e aprova a proposta apresentada pelo Executivo, procedendo, por vezes, alterações, denominadas emendas parlamentares. Rezende (2002, *apud* Tavares 2004:152) cita o disposto no §3º do art. 166, da CF/88, que diz que as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

- Sejam compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- Indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre as dotações para pessoal e seus encargos e serviço da dívida, bem como as transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal;
- Sejam relacionadas com a correção de erros e omissões, ou com os dispositivos do teto do projeto de lei.

Com a fusão da proposta do projeto de lei com as emendas, é elaborado o substitutivo que será discutido e votado pelo plenário do Legislativo. Após receber a aprovação, o orçamento retorna para a sanção do chefe do Executivo e, após sua transformação em lei, deve entrar em vigor no dia 1º de janeiro do ano subsequente. A aprovação legislativa expressa a autorização para que o Executivo cobre as necessidades e receitas e realiza as despesas.

3) Programação e execução - terceira etapa do ciclo orçamentário, de responsabilidade do Executivo, consiste nos fluxos de recursos que entram e saem do Tesouro. É a fase em que as decisões e escolhas expressas no orçamento passam a ter natureza

financeira. Como subsídio para tais decisões, a discriminação ou especialização das despesas a serem efetuadas podem ser feitas através do quadro de detalhamento das despesas, que traz o grau de especialização das contas julgado necessário pelos participantes do processo de elaboração, aprovação, execução, controle e avaliação da receitas e despesas públicas. A organização da lei orçamentária se dá através de créditos orçamentários, aos quais são definidas dotações. A Dotação Orçamentária é o montante de recursos financeiros com que o crédito orçamentário conta. Conforme definição de Teixeira Machado & Heraldo Reis (*apud* Giacomoni, 2002:261, *in*: Tavares, 2004:155), “o crédito orçamentário seria portador de uma dotação e estabelece o limite de recursos financeiro autorizado”.

A execução orçamentária precisa ser acompanhada para que seja possível analisar a evolução dos saldos das dotações e, dessa forma, a avaliação quanto à programação do orçamento.

Regra geral, porém, algumas etapas devem ser observadas como exigências ao processo de execução orçamentária:

- A licitação (regulamentada pela Lei nº 8.666/93), que prevê como modalidades a carta convite, a tomada de preços e a concorrência pública, de acordo com os montantes que serão aplicados;
- O empenho, ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição;
- A liquidação, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, com base nos títulos e documentos comprobatórios do crédito em questão;
- O pagamento, mediante ordem de pagamento, que se configura como o despacho determinando que a despesa seja paga, exarado por autoridade competente. Tal ordem somente pode ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade do respectivo órgão, sendo o pagamento efetuado pela tesouraria ou congênere, por estabelecimentos bancários ou, excepcionalmente, por meio de adiantamentos.

4) Avaliação e controle - tem sua realização iniciada durante a execução, onde são produzidos balancetes mensais e as prestações de contas públicas que subsidiarão a elaboração do balanço geral anual. Tais instrumentos são apreciados pelo Poder Legislativo e Tribunal de Contas. No caso da política de assistência social, devem ser submetidos também aos respectivos conselhos para análise, pronunciamento e controle sistemático da aplicação dos recursos da política. É responsabilidade do Executivo, do Legislativo e da sociedade em geral.

6. O controle social na Assistência Social

Dalila Maria Pedrini¹³

Marcia Maria Biondi Pinheiro¹⁴

No momento em que a política de assistência social se reconfigura como pública, marcando uma nova era na esfera dos direitos, este texto nos limites de sua brevidade pretende focar o tema da participação da população, na formulação das políticas públicas e no controle das ações do Estado em todos os poderes e níveis, conforme diretriz constitucional e para além desta, apontando as formas criativas que a sociedade civil vem encontrando no Brasil.

No âmbito da assistência social, a participação popular foi efetivada na Lei Orgânica da Assistência Social (artigo 5º-II), ao lado de duas outras, a descentralização político administrativa para Estados e municípios, o comando único em cada esfera de governo (artigo 5º-I) e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (artigo 5º-III).

Assim, o controle social passa a ser questão de princípio, dever constitucional e não apenas opção política de um ou outro governo. Desta forma, pretende-se apontar alguns caminhos para reflexão, localizando os conselhos no campo da assistência social, as diversas experiências brasileiras de participação popular, entre eles os fóruns. Esse será o pano de fundo para apontar o necessário debate a respeito das várias e diferenciadas formas de controle público possíveis de serem exercidas, destacando o desafio do papel dos/as usuários/as nesse processo, já que se verifica sua ausência na formulação da política e sua baixa interferência no controle das ações em todos os níveis.

6.1 Controle social: conselhos e conferências

Controle social é concepção expressa na Constituição Federal de 1988, através de inúmeros mecanismos ali conquistados pela população. No campo dos conselhos de políticas públicas é o instrumento através do qual se estabelece que a gestão administrativa terá caráter democrático e descentralizado com a participação da sociedade. Fica explicitado o controle do Estado pelo cidadão, na concepção de um Estado a serviço do interesse público.

A experiência de conselhos populares não é nova no Brasil, mas os conselhos como espaço regulamentar na gestão administrativa data de 1988.

Constituem-se espaços privilegiados onde se efetiva essa participação, os conselhos e as conferências.

Os conselhos trabalham questões gerais e específicas do tema, deliberando sobre a política na instância federativa nas quais estão estabelecidos. O conselho normatiza, disciplina, acompanha, avalia e fiscaliza os serviços de assistência social, prestados pelo órgão gestor (artigo 18 - LOAS).

¹³ Doutora em Serviço Social, Assessora do Programa Nacional de Políticas Públicas da Cáritas Brasileira, Vice-Presidente do CNAS.

¹⁴ Doutoranda em Serviço Social, Assessora da Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS, Presidente do CNAS.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e a Norma Operacional Básica (NOB) do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) reconfiguram esse papel, tornando-o mais claro e efetivo. Foram criados instrumentos legais e institucionais nos quais os conselhos validam desde a solicitação de habilitação do órgão gestor à Comissão Intergestores até a execução do Plano de Ação através do Relatório Anual da Gestão. Na verdade estas portarias recentemente editadas pelo Órgão Gestor da Política de Assistência Social vinculam as administrações aos conselhos e as responsabilizam pela manutenção dos mesmos, criando inclusive uma estrutura mínima de funcionamento.

As conferências têm o papel de avaliar a situação da assistência social, definir diretrizes para a política, verificar os avanços ocorridos num espaço de tempo determinado. É avaliativa e propositiva (artigo 18 - LOAS). Dessa forma, tem-se uma ação permanente, combinada com outra mais projetiva.

Os conselhos paritários no campo da assistência social, têm na representação da sociedade civil, os/as usuários/as ou suas organizações, entidades e organizações de assistência social (instituições de defesa de direitos e prestadoras de serviços), trabalhadores/as do setor (artigo 17-II - LOAS). Hoje o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) enfrenta a questão das definições destes campos. Trabalhou através de um GT específico a definição do que são entidades de assistência social e continuou, posteriormente, trabalhando o conceito de usuários/as e trabalhadores/as.

Essa forma de participação da sociedade se difere de outras como sindicatos, associações, movimentos em torno de bandeiras específicas. Difere-se na sua concepção, porque os conselhos são formas de participação na gestão dos órgãos responsáveis pelas políticas. Diferencia-se também na prática, que é regulamentada em leis, (nacionais, estaduais e municipais), decretos, resoluções, tendo, portanto limites institucionais.

No entanto, estes variados mecanismos deveriam estar articulados numa atuação conjunta de controle social. Os conselhos não são, no entanto, os únicos, já que outros movimentos somam força a esse processo, conforme será apontado neste texto. Segundo Raichelis (1998:95) “os conselhos não podem ser considerados como únicos condutos de participação política e nem exemplos modelares de uma sociedade civil organizada. Esta é uma das formas que o movimento social conseguiu conquistar, que precisa ser acompanhada e avaliada atentamente e combinada com outras modalidades de organização e mediações políticas”.

6.2 O desafio da participação dos/as usuários/as nos conselhos

Para se analisar essa participação, são necessárias algumas reflexões. A primeira delas, sobre a natureza da assistência social, só em 1998 elevada à categoria de política pública. A doação, caridade, favor, bondade e ajuda que caracterizam essa ação geraram usuários/as com esse perfil e organizações que lhes “assistiam” e se pronunciavam em seu nome. Assim, esse segmento com baixo nível de atuação propositiva na sociedade, pouco participou das conquistas da Constituição enquanto sujeito.

A PNAS/2004 adverte que os/as usuários/as precisam ser compreendidos em seu contexto cultural, inclusive ao se tratar da análise das origens e dos resultados de sua situação de risco e de suas dificuldades de auto-organização e de participação social. Analisa a complexidade das causas e conseqüências da exclusão social à qual estão submetidas as famílias usuárias, a qual muitas vezes se reproduz em ciclos intergeracionais, e propõem que ao lado da proteção é necessário afiançar-lhe sua auto-organização, conquista de autonomia, e a garantia de que possam *ser sujeitos* nas várias instâncias de participação (PNAS, 2.5.2 e 3.1.5).

No campo da saúde, por exemplo, as conquistas constitucionais são vistas como resultado da “mobilização criada em torno da participação popular, originária dos movimentos urbanos e no próprio Movimento da Reforma Sanitária, surgido na década de 70, visto como o resgate de direitos, a busca da cidadania na onda da redemocratização” (Franco, 1998).

Outro aspecto a ressaltar é a conexão entre o poder público e a sociedade civil ao longo da trajetória da política brasileira. A exclusão dos setores sociais do processo de tomada de decisão se constitui uma marca. No entanto, essa participação só se dará se for construída. É necessário um amplo processo de formação, capacitação, investimentos físicos, financeiros, operacionais e políticos. É um processo de transição que os/as usuários/as da assistência social bem como todos os segmentos do conselho necessitam atravessar.

A própria sociedade em suas outras representações nos conselhos, deverá ser democratizada para o sentido da cultura da participação, da responsabilidade e da ética nas decisões. Oliveira (1990) afirma que, as classes médias continuam atuando em substituísmo, agindo como uma espécie de *alter* desses grupos ausentes do espaço público. Assim, há que se produzir uma metodologia que se constitua ao mesmo tempo resgate de participação de indivíduos dispersos, desorganizados e habilitação para que a política de assistência social seja assumida na perspectiva de direitos publicizados e controlados pelos seus usuários/as.

Além disso, é necessário ainda que as lutas por políticas públicas empreendidas por conselhos e fóruns interajam com as mobilizações cidadãs que tem como horizonte um outro modelo de desenvolvimento para o país e um outro desenho de Estado.

6.3 As mobilizações cidadãs influenciando no controle público

São inúmeras as iniciativas de organização do movimento popular para controlar o Estado. Apresentaremos apenas alguns exemplos emblemáticos deste empoderamento crescente das camadas populares brasileiras.

6.3.1 Os plebiscitos

Estão previstos na Constituição Federal de 1988, no art. 14-I. Na história do país foram realizados vários, convocados constitucionalmente. Entretanto, não temos

no país ainda, uma legislação que permita que a sociedade civil possa convocar plebiscitos¹⁵. Enquanto este mecanismo de poder popular não se efetiva, esta mesma sociedade organizada põe em prática inúmeras formas de participação e controle social do Estado, algumas baseadas na constituição, outras para além dela, instigando o Estado a cumprir seu papel, explicitando as propostas da sociedade civil para o país. A Rede Jubileu Sul/Brasil, constituída por inúmeras organizações e movimentos sociais, coordenou a realização de dois Plebiscitos no país, como segue: veja em (www.jubileubrasil.org.br).

a) O Plebiscito sobre a Dívida Externa foi realizado na Semana da Pátria de 2000, do qual participaram 6.030.329 eleitores, representando 5,7% do eleitorado brasileiro, de 27 estados da federação e atuaram na organização cerca de 133 mil cidadãos/cidadãs.

O Plebiscito manifestou-se contra a manutenção do acordo do FMI, contra a continuidade do pagamento da Dívida Externa sem a realização da auditoria prevista na CF/88 e contra a destinação de grande parte dos recursos orçamentários para o pagamento da dívida interna.

b) O Plebiscito Nacional sobre a ALCA foi realizado em 2002 em quase 4 mil municípios de todos os estados e com mais de 150 mil pessoas voluntárias.

Seu conteúdo foi a respeito da ALCA e da entrega da Base de Alcântara¹⁶. A retirada do acordo com os EUA, embora ainda não oficializada, já é considerada fato.

As questões submetidas ao voto popular foram, se o governo brasileiro deveria assinar o tratado da ALCA, se deveria continuar participando das negociações da ALCA, e se deveria entregar a Base de Alcântara, ao controle militar dos Estados Unidos. Obteve-se um total de 10.149.542 eleitores dizendo não. Os resultados reafirmaram o direito à soberania nacional.

6.3.2 Auditoria cidadã da dívida externa

A Auditoria Pública da Dívida Externa está prevista no Artigo 26 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal. Enquanto o Congresso Nacional não cumpre a CF/88, após o Plebiscito Cidadão realizado em 2000, a sociedade civil tomou a iniciativa de criar um grupo para realizar uma Auditoria Cidadã da Dívida Externa, iniciada em abril 2001, atuando até os dias atuais.

O grupo de trabalho que realiza esta auditoria cidadã, é ligado à Rede Jubileu Sul/Brasil. Foram analisados inúmeros contratos e os resultados demonstram a grave situação de renúncia à soberania nacional. Veja em: (www.divida-auditoriacidada.org.br).

6.3.3 Lei de iniciativa popular

Esse instrumento de participação popular foi conquistado na CF/88, Art. 27 inciso IV e Art. 29 inciso IX.

¹⁵ Um PL tramitando no Congresso Nacional propõe que a sociedade civil possa convocar plebiscitos e referendos a respeito de políticas econômicas e bens de patrimônio nacional.

¹⁶ Alcântara é um município do Estado do Maranhão (114 mil ha, 19 mil habitantes), situado nos limites da Amazônia. Uma região rica em biodiversidade e recursos naturais. O município abriga o Centro de Lançamento de Alcântara, uma base criada em 1980, pelo governo brasileiro. Em abril de 2000, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso assinou a cessão da base (62 mil ha) aos Estados Unidos, mas dependia da apreciação do Congresso para ser efetivado o Acordo de Salvaguardas Tecnológica Brasil/EUA, que consta na mensagem governamental nº296, de 2001.

A primeira iniciativa foi no sentido da criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. A proposta foi apresentada ao Congresso Nacional em 1991, sendo aprovado e sancionada em junho de 2005, lei nº 0036/04 que criou o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

Ao longo desta trajetória, os movimentos populares¹⁷ fizeram pressão pela importância social desta aprovação. O Sistema institui o acesso a terra urbanizada e habitação digna à população de menor renda.

O segundo projeto de Lei de Iniciativa Popular foi a respeito da corrupção eleitoral. Em 1997, a Comissão Brasileira de Justiça e Paz lançou o projeto “Combatendo a corrupção eleitoral”. Feita a coleta de assinaturas, com o apoio de mais de 60 entidades motivando as comunidades no esforço cívico pela valorização do voto, obteve-se a adesão de mais de um milhão de eleitores. A Lei recebeu o número 9.840/99. De acordo com essa Lei, a Justiça Eleitoral poderá cassar o registro dos candidatos que tentarem comprar o voto dos eleitores ou usarem a máquina administrativa. Para que a lei na verdade pudesse se efetivar, foi necessário um massivo trabalho popular, e neste processo foram criados os Comitês 9840, hoje em número maior que dois mil, e posteriormente o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), em 2002. Veja: (mcce_comitenacional@yahoo.com.br).

6.3.4 Lei de Responsabilidade Social – LRS

O Município de São Sepé, no RS, fez a primeira experiência. Em nível nacional, um movimento lançado pelo Fórum Brasil do Orçamento (FBO) em 2003, busca organizar a sociedade civil para ampliar e fortalecer o controle social sobre o Estado, no sentido de propor uma lei desta natureza para o país, com os princípios: a) pagamento da dívida social; b) publicização do estado; c) empoderamento social; d) construção de sistema de governança social. Veja mais a respeito de como participar da construção democrática da LRS em (www.forumfbo.org.br).

6.3.5 Audiência pública

É um procedimento de consulta à sociedade a respeito de determinada questão de interesse público. É utilizado como canal de participação da comunidade, na qual a população apresenta seus pontos de vista, levando o responsável pela decisão a ter acesso aos mais variados posicionamentos. Essas audiências não têm caráter decisório, entretanto a autoridade deve analisar todas as contribuições, a propósito de aceitá-las ou não.

6.3.6 Orçamento Participativo – OP

É uma experiência peculiar e significativa de democracia participativa popular de caráter deliberativo nos destinos da cidade, que se instituiu em inúmeros

¹⁷ Fizeram parte: Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), a Central de Movimentos Populares (CMP), a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) e o Fórum Nacional de Reforma Urbana.

municípios com governos de corte popular. Naqueles que o processo deu-se em mais largo período como o caso de Porto Alegre, os resultados alcançados são inúmeros, como atestam muitos autores. As experiências de OP “descortinam um campo de experimentação da política pública mais articulada com as demandas reais e efetivas das/os cidadãs/aos comuns que, usualmente, são alvo e objeto das políticas públicas” (Sánchez, 2004).

6.3.7 O controle do orçamento público

O desafio do controle de orçamento é assumido por inúmeros grupos de cidadãs e cidadãos, ligados a organizações sociais, em vários municípios brasileiros. Não temos dados suficientes para mapearmos estas iniciativas pelo Brasil, mas podemos citar algumas a título de exemplo:

a) Grupos de cidadania: localizados na Chapada Diamantina, nos municípios: Gentio do Ouro, Ipupiara, Brotas de Macaúbas e Oliveira dos Brejinhos, funcionando desde 1999. Seus participantes organizaram vários segmentos sociais com o objetivo de desenvolver ações voltadas para o controle do poder público, por meio da participação na elaboração e fiscalização do Orçamento Público, acompanhamento sistemático ao legislativo municipal, e o fortalecimento da democracia.¹⁸ (Alcântara, 2004).

b) Processos democráticos no nordeste do Brasil, um projeto do oeste baiano, atuou em três municípios: Cotegipe, Santa Rita e Tabocas, organizando a sociedade civil numa atuação específica na política de saúde, utilizando várias estratégias em articulação com o Conselho Municipal de Saúde. Conseguiram envolver os três poderes e a adesão de grande número da sociedade civil.¹⁹ Veja em (www.horizont3000.at).

c) O Centro de Ação Cultural – CENTRAC de Campina Grande na Paraíba, atua na formação da população para o controle do orçamento público com metodologias específicas, em vários municípios entre eles, Campina Grande e Lagoa Seca, no qual lançaram o Boletim Orçamento Público & Cidadania, como instrumento cidadão de informação e mobilização da sociedade.

d) O Centro de Defesa da Criança e Adolescente – CEDECA de Fortaleza realiza, com adolescentes e jovens das periferias da cidade, mecanismos para proposição e controle do Orçamento Criança e Adolescente no âmbito municipal. No ano de 2004, estes jovens apresentaram oito propostas orçamentárias, das quais, três foram aprovadas e acompanhadas na sua execução, pela comunidade mobilizada por eles/as.

¹⁸ A atuação foi realizada pelo Centro de Assessoria do Assuruá – CAA e CPT da Diocese da Barra – BA. asssurua@uol.com.br

¹⁹ O projeto foi desenvolvido pela Agência 10senvolvimento, Cáritas Diocesana de Barreiras e Horizont3000 da Áustria.

6.3.8 Ação civil pública

É um processo utilizado mediante representação do Ministério Público ou através de associações legalmente constituídas. Na cidade de São Paulo, no ano de 2000 o Centro de Defesa de Direitos Humanos e Educação Popular – CEDHEP do bairro Capão Redondo, ajuizou uma ação civil pública contra a Prefeitura por abandono da população em termos de educação, lazer e cultura. A Justiça deu ganho de causa à população obrigando ao poder público municipal a construção de um Centro de Educação Unificada – CEU na região.

6.3.9 Tribunal popular

Realizado no Jardim Ângela, SP, em 2002, responsabilizando o Estado pela alta taxa de mortalidade de jovens, pobres e na sua maioria negros/as. O tema do tribunal foi Saúde e Segurança Pública. A Ação foi desencadeada pela entidade Sociedade Santos Mártires, e ao final houve o veredito do Júri que proferiu a sentença da culpabilidade do governo, por não cumprir a Constituição. O mesmo teve trinta dias para encaminhar providências. Na área da saúde, em trinta dias também foi desapropriado o terreno para construção do hospital regional no distrito de M'Boi Mirim, para 300 leitos e unidades básicas da saúde passaram de 6 para 28, até 2005. Na área da segurança pública, foi criada a Companhia da Polícia Militar no distrito e aumento de profissionais nas bases comunitárias. santosmartires@terra.com.br

6.3.10 Os meios de comunicação alternativos

Rádios comunitárias, jornal do ônibus, jornal do poste, rádio poste, são algumas das formas de comunicação popular para informar, trocar experiências, divulgar conquistas, enfim promover a mobilização popular.

Estas formas diversificadas e multifórmes de controle social, tanto as que têm bases constitucionais quanto as que se concretizam para além dos mecanismos institucionalizados, como algumas apresentadas acima, representam instrumentos consistentes de provocação para que o Estado se torne democrático e cumpra seu dever de constituir políticas públicas para a população, bem como um empenho de controlá-lo. O desafio que permanece é o de articular estes processos mobilizatórios, com os conselhos de controle público de políticas. Sem dúvida, se houvesse esta vinculação, teríamos a possibilidade de conselhos mais ativos, políticas efetivamente monitoradas e Estado melhor controlado.

6.4 Os fóruns de assistência social: a organização municipal e estadual

O exercício constitucional do controle social ainda é muitas vezes pouco compreendido pela instância governamental, já que “há dificuldade e resistências em permitir a publicização do Estado, a transparência e a socialização das informações. O serviço público tem uma cultura de garantia do sigilo, do confidencial” (Gomes, 1998:25). No entanto, não é só o governo que assume essa dificuldade. Quando os/as conselheiros/as não discutem as posições assumidas com seus pares, quando não publicizam o debate para os coletivos, também apresentam dificuldade em assumir seu novo papel. Aliada a essas dificuldades vê-se que o desempenho do papel de conselheiro/a exige uma série de aptidões e habilidades que nem sempre são aprendidas durante o exercício da função. Para tanto, a sociedade civil além de habilitar-se ao papel específico de conselheiro/a, deverá ser habilitada politicamente para o mesmo. Assim, segundo Raichelis (1998: 45) “é fundamental submeter os conselhos a instâncias de controle social e fazer com que fóruns mais amplos ativem a representação, cobrem tarefas dos/as conselheiros/as e que estes tenham de prestar contas não só aos gestores, mas à sociedade civil organizada”.

No campo da assistência social os fóruns foram adquirindo a característica de mobilização e articulação da sociedade civil, após a implantação dos conselhos.

A função inicial desses fóruns foi apresentar-se como espaço de articulação, na instância na qual se encontravam, buscando a integração local com o movimento nacional em torno da construção da assistência social como política pública.

Dessa forma, esses fóruns se posicionaram diante dos demais trabalhadores/as da área, de autoridades, gestores municipais e estaduais enquanto movimento pela efetivação das novas diretrizes. Esse posicionamento possibilitou a organização da política enquanto perspectiva teórica e prática. Assim, discutiram-se leis, decretos, fundamentos dos planos, fundos num amplo movimento nacional, que viabilizou a política de assistência social em cada nível de governo.

Um aspecto importante desses fóruns foi que, no avanço da luta, tornaram-se espaço da sociedade civil e nessa condição, junto com os órgãos de gestão da política, convocaram as primeiras conferências, estaduais e municipais, as quais aprovaram as leis de implantação da LOAS, a composição dos conselhos paritários e as leis de criação dos fundos. Em muitos estados e municípios, nos quais os conselhos ainda não haviam tomado posse foram os fóruns que receberam do órgão gestor os Planos, e os aprecia *ad-referendum* dos conselhos, para habilitar aquela instância de governo ao artigo 30 da LOAS, que estabelece a condição de repasse de recursos da política.

Quando os conselhos de assistência social se constituíram, vários fóruns se dissolvem, considerando sua tarefa cumprida. A desativação dos mesmos foi um equívoco, hoje se pode constatar.

Os fóruns hoje congregam vários segmentos da sociedade e pela característica de não estarem vinculados a órgãos governamentais podem desenvolver lutas com maior amplitude que os conselhos. Esse é um espaço em construção. A PNAS diz

que é objeto de ação dos fóruns, as posições assumidas pelos conselhos, constituindo-se assim estes também em espaços de controle social.

6.4.1 O Fórum Nacional de Assistência Social: a organização nacional da sociedade civil

O Fórum Nacional de Assistência Social (FNAS) instalado em 1999, na cidade de Salvador, teve seu processo desencadeado pela convocação da II Conferência Nacional de Assistência Social, ameaçada de não ser realizada pelo governo Fernando Henrique Cardoso. A sua criação concretizou um movimento de determinados segmentos envolvidos com a assistência social enquanto política pública, a nível nacional. O FNAS se apresenta como uma articulação da sociedade civil organizada com vistas a provocar debates e acompanhar a formulação e implementação da PNAS. A existência do FNAS significa a possibilidade de ampliar o espaço público da assistência social para arenas coletivas de debate e de alianças em torno de uma agenda de prioridades a serem enfrentadas.

O FNAS se propõe a ser mais um passo na consolidação desta política. Para isso é um espaço plural e de construção política coletiva de todas as organizações e movimentos que se propõem a construir uma política pública de assistência social. Um espaço de articulação e fortalecimento da sociedade civil organizada, no exercício do controle social e da formulação de propostas alternativas de consenso para pactuá-las na instância deliberativa do CNAS. Para seu efetivo funcionamento e legitimidade, o FNAS conta com os Fóruns Estaduais de Assistência Social existente no Brasil.

Em sua Carta de Princípios, o FNAS afirma: “em todas as políticas sociais, o quadro do neoliberalismo tem deixado marcas profundas. No campo da assistência social, a situação se agrava, uma vez que, sua construção como política pública é recente, os embates pela sua universalização são constantes, os orçamentos são irrisórios e permanentemente sofrem cortes. O processo de descentralização da assistência social está em fase de construção e o controle social necessita ser exercitado em todos os níveis de governo”.

O FNAS tem como objetivo principal a articulação da sociedade civil comprometida com a construção da Política Pública de Assistência Social. Ao longo de sua existência, o FNAS tem procurado cumprir esse papel apesar das dificuldades que possa encontrar uma articulação com esse perfil em nosso país.

Bibliografia

- ALCÂNTARA A. e MARTINS A. A Participação Popular na Prefeitura de Belo Horizonte. *In: Participe*, ano 4, N.6/7. Editora Unijui, 1996, 2004.
- BRAGA, Lea Lúcia Cecílio. *FNAS - Documento para Revista ABONG - C. R. Bressan*.
- BRASIL. *Constituição Federal*, 1988.
- BRASIL. *Lei Orgânica da Assistência Social - Lei N.º. 8742, 07/12/1993*.
- BRASIL. *Norma Operacional Básica - NOB/SUAS*, 2005.
- BRASIL. *Política Nacional de Assistência Social - PNAS*, 2004.
- CARVALHO, M.C. e TEIXEIRA, A. C. (orgs.). *Publicações Pólis, N.º 37. Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. Pólis, 2000.
- FÓRUM NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Carta de Princípios do Fórum Nacional de Assistência Social*, 19/08/1999.
- FRANCO, Túlio B. *Controle Social do SUS*. Curso SUS/FAT, mimeo, 1998.
- PINHEIRO, Márcia Maria Biondi. Palestra proferida na II Conferência Estadual de Assistência Social/MG.
- RAICHELIS, Raquel. *In: Serviço Social e Sociedade*, N.º 56, São Paulo: Cortez, 1998.

7. Entidades e organizações de Assistência Social: regulamentação do artigo 3º da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS

Rosângela Dias Oliveira da Paz²⁰

“Art. 3º: Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos”.

1. Apresentação

O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), gestão 2004-2006, pautou entre suas prioridades a regulamentação do Artigo 3º da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)²¹. Em sua reunião ordinária de 14 de setembro de 2005, aprovou uma **versão preliminar** de regulamentação, a partir de estudos e proposições elaboradas por um Grupo de Trabalho, constituído especificamente para este fim. Essa proposta abriu a discussão pública com todos os segmentos da sociedade civil, poderes Executivo, Judiciário, Legislativo, Ministério Público e conselhos municipais, estaduais e do Distrito Federal.

O estudo empreendido pelo Grupo de Trabalho - GT de Regulamentação do art. 3º baseou-se em premissas e antecedentes históricos, legais e teóricos sobre o tema das entidades de assistência social.

Observou-se que a concepção de filantropia advinda desde 1889 foi dominante até a Constituição Federal de 1988. A filantropia primou pela **lógica da certificação/isenção das entidades**, em detrimento da definição de uma política pública e do conteúdo dos seus serviços.

A necessidade de estabelecer um referencial legal conciso no âmbito das entidades de assistência social é premente, reunindo diversas legislações dispersas e sobrepostas ao longo dos anos, de modo a promover a uniformização de procedimentos, a definição de estratégias para a participação destas entidades no SUAS e na rede sócio-assistencial, e o desenvolvimento de mecanismos de acompanhamento dos serviços prestados e da concessão de certificação de assistência social a instituições dessa natureza.

A partir da Constituição de 1988, que consagrou a concepção de Seguridade Social enquanto Política Pública de Proteção Social – política de direitos, universal e de responsabilidade estatal, composta pelo tripé Saúde, Previdência e Assistência Social – surge a diferença entre entidades beneficentes e entidades e organizações de assistência social. Nessa nova perspectiva, a distinção entre a assistência social como política pública de direitos e a filantropia, campo da benemerência e da solidariedade, nos impõe desafios.

²⁰ Conselheira suplente do CNAS, representando o Instituto Pólis e coordenadora do GT sobre regulamentação do art. 3º da LOAS.

²¹ O debate sobre a regulamentação do artigo 3º da LOAS iniciou-se na primeira gestão do CNAS. Durante esses anos a discussão aprofundou-se em várias esferas, de maneira formal e informal, apontando caminhos que estão sendo considerados pelo CNAS. Destaca-se a primeira oficina do CNAS, realizada em 1994, a partir de análise elaborada pela Profa. Dra. Aldaíza Sposati, do NEPSAS/PUC-SP, a seguir foi realizada uma segunda oficina pelo CNAS em 1997, com a consultoria do Prof. Dr. Vicente Faleiros. Registramos também as relevantes contribuições da consultoria realizada pelo Instituto de Estudos Especiais - IEE/PUCSP para o Ministério de Assistência Social em 2003, e as reflexões das professoras Dra. Carmelita Yasbeck, Dra. Aldaíza Sposati e Dr. Luis Eduardo Regules, como também de entidades nacionais como Abong e Conic.

Com a Constituição de 1988 e a LOAS em 1993 é que surgem duas outras lógicas: a da gestão e do controle social. Tais lógicas vêm afirmar novos paradigmas para a 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. Estabeleceu-se também um novo desenho institucional, suporte do controle social: comando único, descentralização, planos e fundos e a criação de conselhos de gestão e controle social.

A partir de então, desencadeia-se um amplo processo nacional de construção do sistema descentralizado e participativo dos entes federados brasileiros com a implantação dos conselhos, fundos e planos municipais, a realização das conferências nacionais, estaduais e municipais, e a organização da sociedade civil através da constituição de fóruns municipais, estaduais e nacional.

Passa a ser necessário avançar na construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada em 2004, consolida princípios, diretrizes, objetivos e ações da assistência social, em particular a Proteção Social Básica e Especial²². O desenho da gestão do SUAS parte da compreensão da matricialidade sócio-familiar, da descentralização político-administrativa e da territorialização, reafirmando as novas bases para relação entre Estado e a Sociedade Civil e para o financiamento e controle social da Política. Destaca ainda, o desafio da participação dos/as usuários/as nos conselhos de assistência social e a necessária política de recursos humanos e de monitoramento e avaliação.

A PNAS/2004 e a NOB-SUAS/2005 significam um novo patamar para uma Política de Estado na área da Assistência Social. Busca-se implementar um **sistema público** que consolida um modo de gestão compartilhada, o co-financiamento, a cooperação técnica entre os três entes federativos, que hierarquiza as ações, uniformiza conceitos no sentido da classificação dos serviços específicos de assistência social e estabelece o lugar próprio da rede sócio-assistencial.

De acordo com a NOB-SUAS, “a rede sócio-assistencial é um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade que **ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos**, o que supõe a articulação dentre todas estas unidades de provisão de proteção social sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade” (NOB/2005, grifo da autora).

A leitura da LOAS e da PNAS nos remete ao reconhecimento do alargamento da noção de prestação de serviços públicos, ao incluir o atendimento, assessoramento aos beneficiários e a defesa de direitos, e ao estabelecer como campos de ação da assistência social a proteção social, vigilância social e a defesa de direitos sócio-assistenciais.

A definição de entidades e organizações de assistência social, através da regulamentação do artigo 3º da LOAS, é fundamental para a implementação do SUAS e para o controle social, pois, reconhece o *caráter público* das ações prestadas pelas entidades sociais, possibilitando sua inserção na rede sócio-assistencial do SUAS, a qualificação dos serviços de acordo com os objetivos gerais da PNAS e os procedimentos de controle social.

²² Registramos que esta PNAS foi precedida pela Política Nacional de Assistência Social de 1998.

A opção para a presente regulamentação do artigo 3º da LOAS é que esta se atenha à **classificação da natureza e da qualidade** das atividades realizadas no campo da assistência social, de acordo com as disposições constantes na Constituição Federal, na LOAS, nos parâmetros da PNAS/2004 e no alcance da regulação da rede de serviços sociais estabelecida pela NOB-SUAS.

Nesse sentido, não faz parte do objeto dessa regulamentação a filantropia e a lógica da certificação/isenção, uma vez que o seu tratamento se encontra regulado pelo texto Constitucional, por leis federais, inclusive pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e pelo PROUNI.

2. Concepção geral de assistência social e de entidades e organizações de assistência social

Com a Constituição Federal e a LOAS, a Assistência Social é política pública de direção universal, não contributiva e direito de cidadania capaz de alargar a agenda dos direitos sociais a serem assegurados a todos/as os/as brasileiros/as, de acordo com suas necessidades e independentes de sua renda, a partir de sua condição inerente de ser de direitos.

Nesse sentido, a concepção de Assistência Social, definida na LOAS e na PNAS, ultrapassa e rompe com as noções de caridade, benemerência e doação, passando a ter um novo paradigma, a **proteção social** e a defesa do caráter público e a garantia de direito aos usuários/as.

De acordo com a PNAS/2004 a proteção social de assistência social tem a direção do desenvolvimento humano, integral e social e dos direitos de cidadania: “Significa prevenir, reduzir e proteger pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade, exclusão e risco social” (PNAS/2004). A proteção social se ocupa das vitimizações, fragilidades, contingências, vulnerabilidades e riscos que o cidadão, a cidadã e suas famílias enfrentam na trajetória de seu ciclo de vida por decorrência de imposições sociais, econômicas, políticas e de ofensas à dignidade humana.

A NOB-SUAS estabelece que a proteção social de assistência social tem por garantias: a segurança de acolhida; a segurança social de renda; a segurança do convívio ou vivência familiar, comunitária e social; a segurança do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social e a segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais.

No SUAS, os usuários e usuárias da PNAS

“...abrange todas as famílias, indivíduos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, em decorrência da 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 não 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” (PNAS/2004).

3. Entidades e organizações de assistência social

Historicamente, a sociedade produziu formas associativas que atuam na esfera pública em nome da solidariedade e filantropia. As entidades de assistência social fazem parte de um universo amplo e heterogêneo de organizações da sociedade civil.

Por definição geral, são organizações de interesse público, voltadas à promoção, atendimento e defesa de direitos, que atuam na esfera pública, devendo estar comprometidas com o **conceito democrático de fim público**. Conseqüentemente, as entidades devem garantir os princípios de democracia: transparência e controle social; mecanismos internos de gestão; direção colegiada; conselho de gestão; publicização dos dados; sistema de avaliação; participação do público beneficiário das ações nas decisões e assembleias; etc.

As entidades são autônomas em relação ao Estado e podem desenvolver ações complementares a ação estatal. Contudo, as entidades não substituem o Estado em suas funções precípua de responder as demandas sociais e de promover políticas sociais.

A partir do processo de descentralização e participação, as entidades socio-assistenciais são compreendidas como parceiras instituintes da cidadania social através da convalidação de uma política pública, financiadas por um orçamento público, ampliando a ação pública do governo e, desta forma, fortalecendo o caráter público que gera direitos. As entidades e organizações de assistência social devem participar democraticamente dos espaços públicos de controle social e prestar contas de suas ações quando acessam o fundo público.

A Política Nacional de Assistência Social incorpora as entidades prestadoras de assistência social que passam a integrar o SUAS, não só como prestadoras complementares de serviços sócio-assistenciais, mas, como co-gestoras e co-responsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais dos usuários e usuárias da assistência social.

O SUAS exige regulação estatal, normatização e monitoramento dos padrões de atenção sócio-assistencial.

“Cabe ao poder público conferir unidade aos esforços sociais a fim de compor uma rede, rompendo com a prática das ajudas parciais e fragmentadas, caminhando para direitos a serem assegurados de forma integral, com padrões de qualidade passíveis de avaliação” (PNAS/2004).

Sob a égide da PNAS e do SUAS, reconhecemos que prestam serviços de assistência social as instituições que atuam no âmbito da proteção social, atendimento direto, vigilância social e defesa de direitos, e integram a rede sócio-assistencial.

A NOB-SUAS (2005) define que a rede sócio-assistencial se organizará a partir dos seguintes parâmetros:

a) Oferta, de maneira integrada, de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social para cobertura de riscos, vulnerabilidades, danos, vitimizações, agressões ao ciclo de vida e à dignidade humana e à fragilidade das famílias;

- b) Caráter público de co-responsabilidade e complementaridade entre as ações governamentais e não governamentais de assistência social evitando paralelismo, fragmentação e dispersão de recursos;
- c) Hierarquização da rede pela complexidade dos serviços e abrangência territorial de sua capacidade face à demanda;
- d) Porta de entrada unificada dos serviços para a rede de proteção social básica através de unidades de referência e para a rede de proteção social especial por centrais de acolhimento e controle de vagas;
- e) Territorialização da rede de assistência social sob os critérios de: oferta capilar de serviços baseada na lógica da proximidade do cotidiano de vida do cidadão; localização dos serviços para desenvolver seu caráter educativo e preventivo nos territórios com maior incidência de população em vulnerabilidades e riscos sociais;
- f) Caráter contínuo e sistemático, planejado com recursos garantidos em orçamento público, bem como com recursos próprios da rede não governamental;
- g) Referência unitária em todo o território nacional de nomenclatura, conteúdo, padrão de funcionamento, indicadores de resultados de rede de serviços, estratégias e medidas de prevenção quanto à presença ou agravamento e superação de vitimizações, riscos e vulnerabilidades sociais.

A partir desses referenciais, apresentamos a compreensão do CNAS sobre a regulamentação do art. 3º da LOAS.

As entidades e organizações denominadas no art. 3º da LOAS apresentam formatos organizativos de assistência social, distintos, possuem entradas e representam aportes diferenciados à Política de Assistência social.

Nosso principal objetivo com essa regulamentação é a qualificação da rede, com a definição dos serviços, benefícios, programas e projetos que são específicos da assistência social. Entendemos que ao qualificar a rede estamos ampliando as possibilidades e atraindo para o nosso campo outras organizações que atuam em diferentes áreas da política pública.

De maneira geral, pode-se definir as entidades e organizações de assistência social que prestam atendimento, assessoramento e atuam na defesa e garantia de direitos como aquelas constituídas sem fins lucrativos, que realizam, de forma continuada, serviços, programas e projetos de proteção social e de defesa de direitos socioassistenciais, conforme preconizado na LOAS, PNAS e NOB-SUAS, reconhecidas como parte da rede sócio-assistencial e da política de assistência social, dirigidas a cidadãos e famílias em situações de vulnerabilidades e risco social e pessoal.

No âmbito da Política de Assistência Social os serviços/projetos das entidades e organizações de assistência social devem ter caráter permanente; desenvolvidos de forma sistemática, contínua e planejada; ter caráter supra partidário; e sem discriminação religiosa ou de qualquer outra natureza.

Entre as entidades e organizações de assistência social, o art. 3º da LOAS prevê as que prestam atendimento, assessoramento e atuam na defesa e garantia de direitos. Entende-se que essas são dimensões das entidades e organizações de assistência social que podem estar articuladas entre si. Significa que podemos ter entidades e

organizações de Assistência Social que prestam atendimento, mas que também atuam no assessoramento e defesa de direitos, mas também podemos ter aquelas que não atuam diretamente no atendimento ou prestação de serviços, mas que realizam assessoramento e defesa de direitos.

Entende-se que entidades e organizações de assistência social que prestam atendimento são aquelas constituídas sem fins lucrativos, que realizam serviços/projetos de proteção social, básica e especial, previstas na PNAS, e promovem a prevenção às situações de vulnerabilidades e riscos, e a promoção, no desenvolvimento de potencialidades do público usuário da assistência social e de construção de oportunidades de autonomia. Tais serviços estão definidos na PNAS e NOB - SUAS, compondo os níveis de proteção social básica e especial de média e alta complexidade, identificadas as modalidades a partir das necessidades sociais.

As entidades e organizações de Assistência Social que prestam, prioritariamente, assessoramento e atuam na defesa e garantia de direitos no Brasil integram um universo amplo de organizações da sociedade civil e tem como marco de sua trajetória a luta pelo direito e pelo processo de democratização da sociedade brasileira.

A regulamentação sobre o que são entidades e organizações que prestam assessoramento e atuam na defesa e garantia de direitos tem um caráter inédito ao reconhecer o assessoramento e a defesa de direitos como dimensões públicas e relevantes para a Política de Assistência Social.

De acordo com a NOB-SUAS (2005), a proteção social deve propiciar “a conquista de condições de autonomia, resiliência e sustentabilidade, protagonismo, acesso a oportunidades, capacitações, serviços, condições de convívio e socialização, de acordo com sua capacidade, dignidade e projeto pessoal e social”.

Ainda de acordo com a NOB-SUAS, a dinâmica da rede sócio-assistencial, em defesa dos direitos de cidadania, deve considerar a cidadã, o cidadão e a família como sujeito protagonista da rede de serviços/projetos, abrindo espaços e oportunidades para o exercício da cidadania ativa no campo social e atuando sob o princípio da reciprocidade baseada na identidade e reconhecimento concreto. Nesse sentido, sustenta a auto-organização da cidadã, do cidadão e da família no desenvolvimento da função pública.

Assim, entendemos que entidades e organizações de assistência social de assessoramento, defesa e garantia de direitos são aquelas sem fins lucrativos, constituídas formal e autonomamente, com finalidade pública, voltadas, prioritariamente para a **defesa, efetivação e universalização dos direitos** estabelecidos e a construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, fortalecimento dos movimentos sociais, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de Assistência Social, conforme definido na LOAS, PNAS e NOB-SUAS.

Bibliografia

- ABONG. Entidades de defesa de direitos. *Brasília: agosto, 2005.*
- BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência Social no Brasil: um direito entre Originalidade e Conservadorismo.* Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.
- BRASIL. Constituição Federativa do Brasil, 1988.
- BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social, 1993.
- CONIC. Debate Nacional para regulamentação do Art. 3º da LOAS. Política Nacional de AS e sua interface com a Saúde e Educação. *Porto Alegre: abril, 2005.*
- COORD. GERAL DA REGULAÇÃO PÚBLICO PRIVADO - DGSUAS/SNAS/MDS. Contribuições acerca da regulamentação do art. 3º da Lei Orgânica de Assistência Social. *Brasília, 2005.*
- FALEIROS, Vicente de Paula. *Relatório Final de Consultoria ao CNAS Sobre Regulamentação dos Artigos 3º e 9º da LOAS.* Sistematização de Beatriz Paiva. Brasília: CNAS, 1997.
- GOMES, Ana Ligia. *Dilemas da Assistência Social. Cidadania ou Filantropia?* Brasília: 2003.
- _____. *A nova regulamentação da filantropia e o marco do terceiro setor.* Revista Serviço Social e Sociedade, nº61. São Paulo. Editora Cortez, 1999.
- INSTITUTO DE ESTUDOS ESPECIAIS - IEE/PUC-SP. *Diretrizes Para Elaboração de Planos Municipais de Assistência Social, Série Programas e Serviços de Assistência Social.* São Paulo: PUC SP, 1998.
- _____. *Serviços e entidades de assistência social: conceitos e definições (versão preliminar para debate).* IEE – PUC/SP, 2003.
- _____. *Relatório Final – Projeto: assistência social, serviços, programas, projetos, destinatários e entidades de assistência social: conceitos e definições.* IEE/ PUC/SP, 2003.
- MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social.* São Paulo: Editora Cortez, 2001.
- PAIVA, Beatriz. *Síntese Preliminar do Relatório de Consultoria – As Bases de Construção do Sistema Único e Descentralizado e Participativo da Assistência Social.* Brasília, 2003.
- PESQUISA LOAS +10. IV Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília, 7 a 10 de dezembro de 2003.

- QUIROGA, Ana. *Contribuição Ao Debate sobre Entidades de Assistência Social*. Abong. Brasília, DF, 2005.
- RAICHELIS, Raquel. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 2000 (2. edição).
- REGULES, Luis Eduardo. *Entidades de Assistência Social*. Notas Jurídicas sobre a art. 3º da LOAS. Curitiba, abril, 2005.
- _____. *Assistência Social e OSCIPS: paralelismo ou parceria?* Site www.ultimainstancia.com.br maio, 2005.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA CIDADE DE SÃO PAULO - SAS. *Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo – PLASp 2002-2003*. São Paulo: SAS, 2003.
- _____. *Subsídio para os padrões de qualidade dos serviços de assistência social – 2003*. São Paulo. SAS, 2003.
- _____. *Instrumentos de regulação de parceria na política de assistência social – 2003*. São Paulo. SAS, 2003.
- SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL/SNAS/MDS. *Indicações para a Normatização do Artigo. 3º da LOAS*. Curitiba, abril, 2005.
- _____. *Política Nacional de Assistência Social*, Brasília, DF, 2004.
- _____. *Norma Operacional Básica – NOB*, Brasília, DF, 2005.
- SPOSATI, Aldaíza. *Considerações para Debate sobre a Regulamentação do Artigo 3º da LOAS*. Curitiba: abril, 2005.
- _____. *Estado das artes do debate sobre Entidades de Assistência Social*. SNAS/MDS, Brasília: fev, 2005.
- _____. *Cidadania ou filantropia – um dilema para o CNAS*. São Paulo: NEPSAS/PUC-SP, 1994.

8. Política Nacional de Assistência Social: um olhar sobre a política de recursos humanos

José Manoel Pires Alves²³

A consolidação exitosa da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), nos remete a pensar aspectos imprescindíveis para a sua concretização. O processo de reestruturação desta política, sob a perspectiva do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), aponta diversos fatores que legitimam e potencializam a sua operacionalidade condizente com os princípios preconizados na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Contudo, alguns eixos, como a política de recursos humanos na assistência social, deve constituir matéria de reflexões mais amadurecidas, que primem pela cultura da participação e valorização dos diversos atores sociais que estão circunscritos neste cenário.

O panorama que se apresenta hoje na política de recursos humanos da assistência social é de precarização e fragmentação dos órgãos, gestores e trabalhadores que a operacionalizam. Entendemos que a potencialização da política de recursos humanos da assistência social passa fundamentalmente pela valorização do capital humano de trabalhadores e trabalhadoras que conduzem cotidianamente a assistência social em nosso país.

Diante desta realidade, torna-se imperativo realizarmos, hoje, um mapeamento do desenho da política de recursos humanos na assistência social. As vivências empíricas junto aos executores desta política nos permitem elencar alguns anseios que se colocam nos círculos de discussões alusivas ao tema:

- Capacitação permanente para todos que, de forma direta ou indireta, executam a política de assistência social;
- Maior aproximação das escolas de Serviço Social com os executores da política sócio-assistencial;
- Criação de um plano de carreira, garantindo ao trabalhador da assistência social ascensão em sua carreira;
- Oportunidade em serviço para produção, troca e disseminação de conhecimentos;
- Oportunidade para mobilização dos trabalhadores em fóruns e discussões;
- Implantação de processos eficazes de informação na instituição;
- Desenvolver processos de indicadores e parâmetros dos serviços sócio-assistenciais com clareza de objetivos e concepções;
- Garantia de recursos financeiros para investimentos na área de gestão de pessoas, formação e condições de trabalho;

²³ Conselheiro do CNAS, 2º suplente dos representantes dos Trabalhadores da Área de Assistência Social.

- Desenvolvimento de gestão participativa na elaboração, execução e avaliação da política de assistência social;
- Nomeação de cargos gerenciais de acordo com critérios elaborados coletivamente, segundo o perfil profissional que se quer garantir na política de assistência social;
 - Garantia de concursos públicos para ingresso na política de assistência social;
 - Número de técnicos compatíveis com as demandas oriundas dos serviços sócio-assistenciais da Política Nacional de Assistência Social;
 - Formação do gestor de assistência social;
 - Construção e implementação de uma política de estágio através de reuniões ampliadas entre instituições de ensino, Estado e diversos atores e órgãos envolvidos;
 - Incentivos aos trabalhadores da assistência social para participarem de cursos de aperfeiçoamento, pós-graduação e mestrado;
 - Definição de parâmetros de atendimento ético com garantia da participação dos técnicos e usuários;
 - Criação de fóruns de discussão sobre a gestão da política de assistência social em todos os municípios com a participação efetiva dos trabalhadores da área;
 - Criação de mecanismos para estimular a participação dos trabalhadores da rede pública e privada nas instâncias de controle social.

Para além das proposições supracitadas, é preciso amadurecê-las, refletir suas relações e inter-relações no bojo do conjunto de atores, organizações e concepções circunscritos na Política Nacional de Assistência Social.

A otimização de recursos humanos possui uma relação intrínseca com uma definição de estratégias de gestão que viabilizem eficazmente a execução desta política. Nessa perspectiva, salientamos a importância do trabalho interdisciplinar no seio desta política, bem como a sintonia de todo corpo técnico da equipe na concepção da política enquanto política de direitos, calcada no exercício da cidadania.

Outro aspecto de significativa relevância no campo do fortalecimento de recursos humanos para a assistência social, diz respeito à valorização da rede de proteção social: estamos trabalhando de forma intersetorial, realmente alicerçados no paradigma de **parceria**? Ou estamos numa rede fragmentada, com ações estanques de assistência social?

No núcleo desta rede, há de se considerar as entidades não-governamentais: que relação os gestores governamentais desta política estão alimentando com as mesmas? É de apoio em todas as necessidades apresentadas, principalmente as de pequeno porte? Estamos conduzindo uma relação de horizontalidade com todos que protagonizam a rede de proteção social?

Para avançarmos na construção do SUAS é necessário fazer um profundo diagnóstico do modelo de rede que temos hoje, qual o entendimento que as organizações, que estão na base, inseridas nas periferias vulnerabilizadas social e economicamente, têm da NOB-SUAS.

A despeito do que preconiza a NOB, a política de assistência social deve ter centralidade na família. Desta forma é condição *sine quanon* desenvolvermos um

sólido campo de conhecimento e instrumentos de intervenção acerca do acompanhamento sócio-familiar na perspectiva de promoção humana e social dos sujeitos atendidos pela política em tela. É preciso romper com ações fragmentadas na promoção sócio-familiar.

Diante do cenário que se apresenta, torna-se imperativo a realização de um amplo debate, cuja temática seja focada na política de recursos humanos na assistência social. Valorizando o momento histórico de construção do Sistema Único da Assistência Social, esta discussão não pode estar dissociada deste processo.

9. A construção coletiva em Belo Horizonte

Conselho Municipal de
Assistência Social de Belo Horizonte

Chegamos à V Conferência Nacional de Assistência Social com um avanço significativo para a assistência social com a publicação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), através da Resolução Nº 145 em 15/10/2004, fruto de um amplo processo de debates, exemplarmente coordenado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), expressando no documento final o acúmulo da área ao longo de muitos anos e os consensos possíveis, materializando um sistema de proteção social no Brasil. Além de reafirmar a assistência social no campo do direito social com responsabilidade estatal, definiu o modelo de gestão Sistema Único de Assistência Social (SUAS), elencando, nos seus elementos constitutivos, a política de recursos humanos.

A importância estratégica desse tema na consolidação da Assistência Social e o fomento a essa discussão constituíram em pauta permanente de debate na cidade de Belo Horizonte, protagonizada pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) desde a sua criação em 27 de maio de 1996. Portanto, neste mesmo ano, em 13 de novembro de 1996, é instituída, dentre outras, a Comissão de Recursos Humanos que assume as seguintes atribuições:

- Discutir, avaliar e propor diretrizes para a política de recursos humanos na área da assistência social, tendo como referência as deliberações das conferências municipais, plenárias e Plano Municipal de Assistência Social;
- Contribuir com a elaboração de uma norma operacional básica de recursos humanos na assistência social.

Assim, no cumprimento de seu papel de estimular/subsidiar os debates e aprovar diretrizes, o CMAS-BH, empreendeu esforços para consolidar uma política de recursos humanos na assistência social. Importante também é fazer o registro de que “o processo de definição da política de recursos humanos foi introduzido na assistência social pelos trabalhadores públicos da área, que constituíram em janeiro de 1996 o Fórum dos Trabalhadores, cujo objetivo é debater a política pública de assistência social e sua implicação no âmbito do trabalho”, conforme registros no Caderno de Textos do I Seminário de Recursos Humanos da Política de Assistência Social.

Como resultado das discussões empreendidas até então e pela ação consistente dos diversos atores, esse debate se expressa em setembro de 1999 por ocasião da III Conferência Municipal de Assistência Social, pautado em mesa temática intitulada “Contribuições ao processo de discussão para elaborar uma política de recursos humanos na área de Assistência Social”, cuja palestra foi proferida pela assistente social Berenice Rojas Couto, na época, representante da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Os debates promovidos nesta Conferência reafirmaram a pertinência e relevância da temática apontando sua necessária continuidade e indicando a realização de um Seminário específico para abordagem e aprofundamento do assunto. Em 2001, realiza então o I Seminário de Recursos humanos da Política de Assistência Social, denominado de “Recursos Humanos – Perspectiva da Inserção Social”. Este discute temas ligados às questões do trabalhador: “Abordagem ética e política para o trabalhador da área social”; “Parceria com sociedade”; “Voluntariado e política pública”; “Reforma administrativa de Belo Horizonte: um compromisso com a inclusão social”; dentre outros. Este evento constrói uma agenda técnico-política, reafirmando os compromissos e “propostas de recursos humanos no campo da concepção, formação, gestão e democratização, criando assim um fato decisivo com relação à relevância desse indicador de qualidade na implementação da assistência social²⁴”.

Em 2004 é realizado II Seminário de Recursos Humanos da Política de Assistência Social, abordando o tema: “SUAS: Tempo de Construção - Por uma Política de RH – Pra ninguém ficar de fora”, dando seqüência à construção do debate na cidade e cumprindo as deliberações da IV Conferência Municipal de Assistência Social/2003 para compor positivamente a NOB/RH.

Em 2005, à luz do debate nacional em torno da Política Nacional de Assistência Social, a VI Conferência Municipal de Belo Horizonte aprova as diretrizes para uma política de recursos humanos contemplando as propostas dos indicadores de qualidade do II Seminário de Recursos Humanos:

- Oportunidade de capacitação sistemática e abrangente para todos os trabalhadores;
- Oportunidade em serviço para produção, troca e disseminação de conhecimentos;
- Fortalecimento e aproveitamento de habilidades, potencialidades individuais e coletivas;
- Oportunidade para mobilização dos trabalhadores, em fóruns, discussões etc;
- Processos de informação na instituição (fluxos, abrangência, clareza);
- Processos de monitoramento e avaliação do trabalho, dos serviços e programas;
- Processos que considerem a dimensão subjetiva dos trabalhadores (expectativas, valores e interesses);
- Processos para aprimorar os indicadores e parâmetros dos serviços na assistência social, criando clareza de objetivos e concepções;
- Percentual de recursos financeiros e previsão orçamentária para investimentos na área de gestão de pessoas, formação, condições de trabalho, salário, benefícios etc;
- Participação dos trabalhadores e gestores (diálogo nos diversos níveis);
- Humanização do trabalho (gestão participativa);
- Nomeação de cargos gerenciais de acordo com critérios elaborados a partir da gestão participativa, segundo o perfil profissional preconizado pela política de assistência social;
- Condições de trabalho: espaço, estrutura, apoio, equipamentos e materiais;
- Percentual de trabalhadores concursados no setor público.

²⁴ Citação do item apresentação do Caderno 01 - I Seminário de Recursos humanos da Política de Assistência Social, publicação da SMAS/PBH – 2001.

Esta trajetória com significativa atuação do Conselho Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte, aliada às determinações da gestão municipal onde prevaleceu a intenção de consolidar um padrão ético de inclusão social, teve as ações de gestão e de controle social orientadas por princípios democráticos e compromissos ético-políticos, que buscaram valorizar as pessoas, a produção do conhecimento e o gerenciamento dos processos de trabalho.

Nesta direção, a política de recursos humanos deve ser compreendida com centralidade no ser humano, no gerenciamento de processos institucionais, enfatizando a dimensão humana que deve tomar por referências as pessoas, compreendidas como trabalhadores das organizações, gestores de processos, sujeitos criadores, produtores e disseminadores de conhecimento, superando assim a clássica visão de recursos humanos onde as pessoas são tratadas como recurso material, insumos a serem administrados. Nessa perspectiva devemos também ousar e avançar na denominação de uma política de recursos humanos para uma política de gestão de pessoas.

Assim uma Política de Gestão de Pessoas deve centrar-se na gestão do conhecimento, na educação continuada e na revisão dos processos de trabalho, focando as ações no desenvolvimento e não no controle, nos processos e não em instrumentos, reafirmando os modelos integrados estratégicos e no desenvolvimento de pessoal.

Neste contexto, muitos são os desafios para consolidar a concepção expressa na política de assistência social, que visa alçar aos trabalhadores sociais à condição de viabilizadores de direitos sociais para a população brasileira usuária dos serviços sócio-assistenciais, em contraponto às propostas tradicionais e reducionistas de trabalhadores como somente viabilizadores de programas sociais. Urge avançar na consolidação do perfil do trabalhador do setor público voltado para o fortalecimento da democracia e de processos de inclusão social.

Assim o desafio consiste na preparação de processos pessoais e institucionais para além da ação executora de políticas sociais, mas também formuladora de gestão de política, contribuindo para conferir um caráter público às ações nessa área. É fundamental que o perfil de gestores sociais, se constitua em pessoas com capacidade de planejar, definir prioridades e estratégias, produzir dados e informações sobre a população atendida, avaliar programas e definir padrões de qualidade para os serviços. Dessa forma, aglutinar esforços para avançar nas vinculações entre práticas desenvolvidas e a reflexão teórica, que seja capaz de antecipar desafios e avançar nas definições dos conteúdos da política de assistência social.

É fundamental que as categorias profissionais façam rupturas com os limites das suas corporações, compreendendo a importância de criar uma identidade de trabalhador social, referenciado em princípios éticos e políticos, criando alianças e fortalecendo o caráter cada vez mais interdisciplinar das práticas profissionais.

Configura ainda neste contexto a compreensão clara e inequívoca de que toda a ação dos trabalhadores sociais tem por fim último o estabelecimento de compromissos com a qualidade dos serviços sócio-assistenciais prestados à população, assegurando na ação profissional a defesa de um padrão ético de inclusão social.

Uma política de gestão de pessoas deve estar engendrada numa nova cultura institucional conforme afirmou Elaine Rossetti Behering, no I Seminário de Recursos Humanos da Política de Assistência Social em Belo Horizonte ao proferir a palestra “Trabalhador Cidadão da Área Social: Abordagem Ética e Política”. Assim para os trabalhadores da área social colocam-se exigências claras, no sentido de tornarem-se capazes de pensar estrategicamente, planejar, coordenar e executar com o olhar no cidadão de direitos, radicalmente públicos. Isso significa que a política de capacitação e valorização dos recursos humanos tem que ser audaciosa, tornando-se um requisito estratégico da administração pública, voltada para assegurar no serviço público uma mentalidade de atuação com base na articulação de conhecimento científico, criatividade, visão política, sensibilidade social e conduta ética. Portanto, ao invés do consenso fácil da culpabilização do servidor público, tão a gosto da maré neoliberal, o inverso: investimento e valorização, capacitação e formação profissional, competência, eficácia para a cidadania.

Se essa conjuntura exige reflexões por parte dos trabalhadores que operam processos institucionais cotidianos e atuam nas expressões sociais da questão social, faz-se também com igual ou maior urgência e necessidade que as gestões com poder de decisão estratégico das estruturas das organizações também procedam a mudanças estruturais. A arquitetura institucional de gestão proposta pela LOAS que introduziu a gestão descentralizada e participativa requer gestão moderna, ágil e participativa.

Portanto, a importância política do momento em que se realiza esta V Conferência Nacional de Assistência Social instiga-nos a propor uma agenda para dar continuidade nos avanços em prol da definição de uma política que promova os trabalhadores da assistência social como falou Nogueira “À condição de personagens ativos da reforma e da requalificação do aparato administrativo e governamental”.

Assim faz-se necessário e urgente assegurar investimentos contínuos numa política de capacitação sistemática e permanente, envolvendo trabalhadores públicos e privados integrantes da rede sócio-assistencial de assistência social no país. Realizar uma conferência específica para debate e aprovação de diretrizes para formulação de uma política nacional de gestão de pessoas, com a implantação de carreira para os servidores públicos que atuam na assistência social e a respectiva Norma Operacional. Definir com precisão o significado e a identidade dos trabalhadores da área visando fortalecer o controle social por meio da participação dos trabalhadores nos conselhos de assistência social.

Com a certeza de que o tempo é de construção da assistência social como política pública de seguridade social, e que estamos fazendo história neste país, convido a todos a seguir refletindo com Guimarães Rosa “A cabeça da gente é uma só e as coisas que há e que estão para haver são demais de muitas, muito maiores, diferentes, e a gente tem de necessitar de aumentar a cabeça para o total”.

Bibliografia

- BEHRING, Elaine R. *Trabalhador Cidadão da Área Social: Abordagem Ética-Política*. Caderno 01 I Seminário de Recursos Humanos da Política de Assistência Social. Publicação Secretaria Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte.
- Publicações de deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social de Belo Horizonte – 1999/2001/2003/2005. Documentos do Conselho Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte.
- RIBEIRO, Carla Andréa. *Gestão de Pessoas e conhecimento organizacionais: seus desafios nas organizações do Estado*. Palestra proferida na Jornada do trabalhador –SMAS/PBH, mimeo, 2004.
- MOREIRA, Mário César Rocha. *Gestão do Conhecimento nas Organizações*. Mimeo, 2004.
- QUEIRÓS, José Maestro. *Subsídios a Gestão de Pessoas*. Secretaria Municipal de Assistência Social da Prefeitura Municipal da Cidade de São Paulo.– 2004. Apresentação na oficina sobre Recursos Humanos em reunião ampliada do CNAS – Brasília, setembro/2004.
- RAICHELIS, Raquel. *O papel do Conjunto Cfess/Cress na reafirmação da Seguridade Social Pública*. Palestra proferida no XXIX Encontro Nacional Cfess/Cress Maceió, 2000.

10. Benefício de Prestação Continuada: direito da Assistência Social para pessoas idosas e com deficiência

Ana Lúcia Gomes²⁵

1. Introdução

O presente texto objetiva informar e subsidiar o debate e as proposições da V Conferência Nacional de Assistência Social, que ocorrerá em Brasília em dezembro de 2005, no que concerne ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC), num momento, certamente histórico, em que o conjunto de sujeitos envolvidos nesta política discute e avalia os primeiros e fundamentais passos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ao tempo em que planejam seu futuro, irremediavelmente conectado com a afirmação do direito.

O Benefício de Prestação Continuada é provisão não contributiva da Assistência Social, assegurada pela Constituição Federal, ao estabelecer o campo da seguridade social (art.203 e 204). Ao compor o conjunto de garantias da Assistência Social, este benefício materializa-se como medida da seguridade social, por sua vez, cumprindo objetivos de proteger segmentos em situação de vulnerabilidade, mediante transferência de renda, no valor de um salário mínimo às pessoas idosas e às pessoas com deficiência sem meios de prover a sua sobrevivência. Atende, assim, necessidades fundamentais dos usuários, instituindo o princípio da certeza e da continuidade na assistência social em forma de garantia de renda básica. Por isso, é uma provisão significativa para a assistência social, embora, contraditoriamente, ao longo de sua trajetória, não tenha logrado empreender tal magnitude e visibilidade para essa política. Retomaremos essa questão adiante.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) regulamentou o assunto em 1993, estabelecendo como critério de elegibilidade a renda *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo, associada à incapacidade para a vida independente e para o trabalho com relação à pessoa com deficiência e a definição da idade do idoso – primeiramente, a partir de 70 anos, depois a partir de 67 anos (1998), sendo atualmente, a partir de 65 anos (2004), conforme garantido pelo Estatuto do Idoso.

Financiado com recursos da União alocados no Fundo Nacional de Assistência Social, está sob a coordenação do órgão gestor federal da política de Assistência Social e é operacionalizado pela Previdência Social (INSS E DATAPREV), mediante convênio.

O BPC começou a ser concedido somente a partir 1996, alcançando atualmente cerca de 2,3 milhões de pessoas, presente em todos os municípios.

Ao longo de uma década essa transferência de renda foi efetivamente a única provisão que materializou e afirmou o direito à assistência social, como política não

²⁵ Diretora do Departamento de Benefícios Assistenciais da Secretaria Nacional de Assistência Social/MDS.

contributiva de responsabilidade do Estado. Entretanto, sua implementação e gestão dos primeiros anos esteve entregue à previdência social. Isto ocorreu por algum tempo, mas o suficiente para criar a identificação equivocada como benefício da previdência social, uma cultura de regulação restritiva à concessão e a concepção de não legitimidade do direito por ser não-contributivo.

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

Com a criação, em 2004, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que absorveu a assistência social, temos, por um lado um desenho institucional que favorece a superação dessa cultura e das questões administrativas e, por outro lado, temos uma direção política de efetiva construção da política de assistência social em conformidade com a Constituição e a LOAS. Para traduzir a relevância e o novo lugar do BPC foi criado o Departamento de Benefícios Assistenciais, na estrutura da nova Secretaria Nacional de Assistência Social.

Dentre as iniciativas para imprimir um novo modo de conceber e gerir o BPC, o advento do Sistema Único de Assistência Social foi fundamental e, com este, a nova política – PNAS/2004 e a Norma Operacional Básica – NOB/SUAS/2005, vislumbrando o lugar do BPC.

2. A nova gestão do BPC/SUAS/PNAS/NOB

O BPC integra o conjunto de cobertura do Sistema Único de Assistência Social/SUAS constituindo, como prestação de transferência de renda as ofertas da proteção social básica, dada a sua natureza e nível de complexidade.

Conforme preconiza a PNAS, o BPC compõe o conjunto da proteção social básica não sendo um fim em si mesmo. Para alcançar sua eficácia estará integrado ao conjunto das demais ações sócio-assistenciais, destacando-se a garantia do direito à convivência familiar e comunitária e, sobretudo, ao trabalho social com a família dos beneficiários, contribuindo assim, tanto para atender às suas necessidades quanto para desenvolver suas capacidades e sua autonomia.

A nova NOB/SUAS, instrumento de regulação e tradução da PNAS no campo da gestão e do financiamento demonstra e estabelece importantes iniciativas de construção da Política do BPC como integrante da assistência social. A NOB/SUAS dá conta das responsabilidades de cada ente federado no tratamento deste benefício e se compromete com a atenção e acompanhamento dos beneficiários.

No ano próximo de 2006, o BPC completará 10 anos de execução quando, sem dúvida, ultrapassarão os 2,5 milhões de beneficiários e terá chegado à casa dos 9 bilhões de reais.

A sua trajetória de crescimento é bastante expressiva, tendo alcançado em

dezembro de 2004 um quantitativo de beneficiários 6 vezes maior do que em 1996, ano de sua implantação. Uma parte muito importante deste incremento se deve às medidas de redução de idade das pessoas idosas para fins de acesso, posto que, em 1998, com a idade reduzida para 67 anos, o número de novas concessões cresceu 160% e, em 2004, com a redução para 65 anos, o crescimento foi de 172% para as pessoas idosas.

A redução da idade de 67 para 65 anos foi estabelecida pelo Estatuto do Idoso, com efeitos a partir de janeiro de 2004. Este Estatuto ainda passou a permitir que no cálculo da renda *per capita* para o acesso da pessoa idosa, não seja considerado o valor do benefício já concedido a outra pessoa idosa da mesma família. Com estes novos critérios é possível chegar ao ingresso de 500 mil novas pessoas idosas no BPC, em apenas dois anos.

A redução de idade para 65 anos, somada ao aumento da expectativa de vida no Brasil, possibilitará a concessão de cada vez mais pessoas idosas ao BPC. Assim, a grande tendência de crescimento será sobretudo, neste segmento, demonstrando a participação do BPC que, de par com os benefícios previdenciários e a renda mensal vitalícia, expressa, conforme afirmam os estudos, a extensão e magnitude da proteção social brasileira às pessoas idosas.

Quanto ao benefício para a pessoa com deficiência, atualmente é expressivo o ingresso de crianças e adolescentes, 35% está na faixa etária até 18 anos, sendo que mais de 28% tem idade de até 14 anos. Cabe notar que a cobertura para essa faixa etária não tem logrado repercussão junto às políticas para a infância e juventude, nem tampouco gerado um tratamento com estudos mais específicos.

Outros dados acerca do perfil dos beneficiários mostram a distribuição por tipo de deficiência, sendo 30% de pessoas com deficiência mental e mais de 12% de pessoas com transtornos mentais, que somadas totalizam 42% do total. Outro dado interessante é que 10% do segmento são de pessoas com doenças crônicas. Portanto, o acesso ao BPC de 22% de pessoas, deve-se a alteração na sua funcionalidade e comprometimento substancial desta, em razão de doenças e não por deficiência. Trata-se de um dado bastante significativo para estudos acerca da questão da deficiência mental, do transtorno mental e outras doenças e a política de saúde.

3. Perspectivas, desafios e medidas adotados

Neste item, para concluir, serão abordadas as ações empreendidas pelo MDS/SNAS como gestor e coordenador nacional do BPC, bem como, algumas perspectivas, desafios e limites a serem analisados, estudados e debatidos com vistas ao seu enfrentamento.

Dentre as questões que se apresentam como desafios, destacam-se: o BPC e suas relações com os benefícios previdenciários; o crescimento da cobertura do BPC e seu impacto no orçamento da assistência social; os limites da cobertura previdenciária e seus impactos no crescimento do benefício assistencial; as contenções orçamentárias; as posições conservadoras acerca da legitimidade de um benefício de

caráter não contributivo e de seu valor igual a um salário mínimo; o fato do critério de renda para acesso ao BPC ser vinculado ao salário mínimo e suas implicações, seja para o aumento do salário, seja para a formulação de uma política de valorização do mesmo; as reivindicações e pressões da sociedade e do parlamento para ampliação da cobertura; e as questões quanto às posições e os questionamentos do Judiciário.

Este elenco, não esgotado, revela que hoje o BPC se apresenta com maior visibilidade, mais pelo seu comprometimento orçamentário e tensionamento, com indicações até de restrições no acesso, e menos pela sua efetiva capacidade de proteger um enorme contingente de pessoas idosas e pessoas com deficiências desprovidas de condições de sobrevivência.

São ainda desafios, de outra ordem: pautar a questão do protagonismo e da autonomia do usuário no usufruto e na apropriação do benefício; enfrentar o debate da questão do uso do benefício pelas entidades privadas de abrigo e/ou internação, referenciado ao direito ao serviço gratuito, e em se tratando de uma política não contributiva; as extorsões que ocorrem a exemplo da existência de mediadores do acesso que cobram pagamento para proporcionar o direito aos usuários, ou que induzem as famílias a recorrerem a interdição judicial da pessoa com transtorno psíquico; a prática de apropriação ilegal dos cartões dos usuários como hipoteca no comércio; e a ausência ou insuficiência de controle social.

Certamente um desafio que merece destaque e um tratamento específico, no caso das pessoas com deficiência, é a construção de um campo efetivo de articulação com as políticas de saúde, educação e trabalho. Outro desafio é a inclusão de fato do BPC na Política de Assistência Social de cada município brasileiro. Somente medidas desta natureza serão capazes de possibilitar a qualificação das condições de vida dos beneficiários e de suas famílias, como também expressar a efetividade das políticas públicas e enfrentar os níveis de crescimento do BPC para o futuro.

Da extensa pauta de aperfeiçoamento do BPC e de ruptura com a cultura antes aludida, destacam-se algumas iniciativas de enfrentamento já em processo, que objetivam, em curto prazo, construir um novo modelo de concepção, regulação e gestão. De partida, tais alterações passam por assumir o real comando de sua gestão pela assistência social em nível do Governo Federal, dividindo-a com os Estados e os Municípios, bem como pela sua publicização e visibilidade como provisão da política pública de assistência social.

Dessa forma, está presente no SUAS a implementação de uma política de benefícios continuados, como afere Sposati, cujas diretrizes e ações são:

Apropriação do benefício pelo MDS/SNAS, visibilidade pública, publicização, debate e controle social: realização de uma campanha nacional de publicidade, de serviço e de informação, para ampla divulgação do benefício, nos termos da LOAS, e para preservar e proteger o direito dos beneficiários; implementação de novo cartão bancário para o BPC; e gestão articulada com o Ministério Público e conselhos de controle social;

Inserção do BPC na NOB/SUAS: exigência de que o órgão gestor municipal disponha de estrutura para prestar informações, orientações e acompanhamento aos beneficiários; exigência de Plano de Inserção dos beneficiários nas ações da política

municipal de assistência social e em outras políticas pertinentes; e inclusão no conjunto de competências dos gestores de compartilhamento da gestão do BPC (previsto também do Decreto);

- Modelo de regulação – Edição de novo decreto, em substituição ao Decreto n.º1744/95, incluindo a concessão, a operação e a gestão (concluído);
- Construção de banco de dados e informações apropriados pelo MDS (em andamento);
- Implementação de sistema de monitoramento e avaliação, incluindo um novo modelo para a revisão prevista na LOAS (processo já iniciado);
- Discussão do benefício como integrante da Assistência Social e suas relações com Previdência, Saúde e Educação (estudo em andamento);
- Realização de debates e estudos sobre a atenção à pessoa com deficiência, sobretudo no que tange a reabilitação e habilitação, ocupação e trabalho (estudo em andamento);
- Aproximação do BPC com outras iniciativas no mundo;
- Sistematização, promoção e apoio a estudos e pesquisas para qualificar os resultados do benefício quanto a sua efetividade, alcance, cobertura, significado, impacto, inversões e limites (uma pesquisa concluída e duas em fase de conclusão).

Este conjunto de iniciativas materializa a centralidade da atenção aos usuários e uma gestão comprometida com a proteção efetivada pela assistência social posto que: integra o benefício aos demais programas e serviços da assistência social possibilitando que as informações e orientações cheguem diretamente ao usuário; um melhor atendimento e condições de vida, além de contribuir para coibição das práticas de intermediários/despachantes, as extorsões e as retenções de cartões por parte de comerciantes ou abusos de procuradores; preocupa-se com as condições dos usuários abrigados em instituições; implementa parâmetros de avaliação a fim de reduzir o grau de arbitrariedade hoje existente no julgamento do acesso; aperfeiçoa e corrige distorções da legislação quanto ao acesso e atos de concessão do benefício; intenta universalizar a sua cobertura; compromete-se com a garantia do direito não só tendo vista a necessidade do cidadão, mas também as suas capacidades e autonomia.

Nestes termos, é ainda indispensável reiterar que o BPC em vez de ser tratado apenas como o responsável por grande volume de gasto, ou como o dificultador da ampliação do financiamento da assistência social, deve ser assumido de fato pela área, sendo conhecido e tratado pela sua significativa cobertura, 2,5 milhões de pessoas, pela magnitude do investimento social, cerca de 8 bilhões de reais, pelo seu impacto econômico e social, por de fato retirar as pessoas do patamar da indigência, dando-lhes condições de sobrevivência, por ser processador de inclusão dentro de um patamar civilizatório.

11. A intersectorialidade entre a Assistência Social e o Bolsa Família

Secretaria Nacional de Renda de Cidadania/MDS

O Programa Bolsa Família (PBF) vem se constituindo, ao longo dos dois anos de sua implementação, como a mais abrangente iniciativa de transferência condicionada de renda já colocada em prática no Brasil, e mesmo como a maior experiência em curso, com tais características, em todo o mundo. De fato, em outubro de 2003, quando o Governo Federal lançou o programa, a tarefa que havia pela frente não era trivial: tratava-se de unificar quatro programas de transferência de renda então existentes, de grande porte e de alcance nacional, três deles criados pela administração anterior – Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás – e o último criado no início do mandato do Presidente Lula – Programa Cartão Alimentação.

O PBF foi concebido e desenhado como um programa de combate à fome e à pobreza, que simultaneamente busca articular ações sociais associadas à transferência direta de renda. O PBF está presente em todos os 5.564 municípios brasileiros e no Distrito Federal, beneficiando, no mês de outubro de 2005, 8 milhões de famílias, número correspondente a cerca de 32 milhões de pessoas.

A seleção das famílias beneficiárias do PBF é feita a partir de informações geradas pelo Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), observados os critérios de elegibilidade do Programa. De acordo com tais critérios, das famílias inscritas no CadÚnico, podem ser inseridas no PBF aquelas cuja renda familiar *per capita* mensal atinge, no máximo, R\$ 100,00. Dentre estas, as famílias com renda *per capita* mensal de até R\$ 50,00 são elegíveis independentemente de sua composição, e as famílias com renda *per capita* mensal entre R\$ 50,01 e R\$ 100,00 podem ingressar no Programa, desde que apresentem em sua composição crianças e adolescentes de até 15 anos, gestantes ou mães amamentando.

No que se refere aos benefícios financeiros transferidos às famílias atingidas pelo PBF, estão subdivididos em dois tipos: básico e variável, de acordo com a composição familiar. Cada família recebe entre R\$ 15,00 e R\$ 95,00 por mês, dependendo da sua situação socioeconômica e do número de crianças e adolescentes até 15 anos.

Desde 2003, o Governo Federal tem empreendido esforços para incorporar eficiência aos programas de transferência condicionada de renda, criando, assim, as condições necessárias para que essa política se transforme numa política de Estado. Nesse sentido, três pontos do PBF ganham destaque:

- A unificação dos programas anteriores, associada ao foco na família e à adoção de critérios claros e públicos de elegibilidade para o programa;

- O acompanhamento do cumprimento, por parte dos beneficiários, das atividades estabelecidas como condicionalidades nas áreas de saúde e educação, as quais estão inseridas no universo dos direitos sociais, criando-se com isso um círculo virtuoso entre as várias políticas sociais;
- O objetivo de se formarem parcerias entre as distintas esferas de governo, não só para o desenvolvimento e implantação do PBF, mas, sobretudo para a busca e criação de novas oportunidades para que as famílias beneficiárias possam encontrar novos meios para se sustentarem, com garantia de acesso à renda de forma regular.

Em síntese, a transformação reside na associação de medidas de caráter emergencial – alívio imediato da pobreza – com medidas de médio e longo prazo, permitindo que essas famílias tenham acesso às condições mínimas necessárias – na forma de acesso a serviços públicos essenciais – para a superação de sua situação de pobreza.

Nesse sentido, um ponto fundamental no desenho do PBF refere-se ao cumprimento de condicionalidades, que são as contrapartidas exigidas das famílias beneficiárias para que tenham direito a receber os benefícios financeiros do programa. As ações previstas como condicionalidades correspondem, no marco constitucional brasileiro, a direitos sociais que devem ser garantidos ao conjunto da população. Ao exigir a frequência escolar e o comparecimento a determinados serviços de saúde pública, o PBF promove condições fundamentais mínimas para que esses sujeitos sociais, hoje à margem da sociedade, possam reivindicar acesso às condições necessárias para o desenvolvimento de capacidades essenciais dos indivíduos.

O descumprimento das condicionalidades não é encarado, em primeira instância, como um fato passível de punição, mas sim como um indicador de vulnerabilidade das famílias que não as cumprem. Nesse sentido, ganha importância o monitoramento do PBF, com ênfase nos indicadores que permitem averiguar a eficácia e a eficiência do próprio Estado em garantir as condições para que os beneficiários possam cumprir sua parte. As condicionalidades assumem o papel de um compromisso firmado entre as famílias e o poder público, no sentido da superação da situação de pobreza.

Em sua execução, o PBF está estruturado sobre os seguintes pressupostos:

- A necessidade imperativa de se associarem políticas de combate à pobreza a políticas de promoção da cidadania;
- A urgência de se estabelecer um novo padrão de relação entre o Governo Federal e os demais entes da Federação, calcado na concepção de parcerias efetivas e de responsabilidades partilhadas, em contraposição a uma relação verticalizada e ilegitimamente hierarquizada;

- A necessidade de se focar a família como unidade da ação do Estado, superando a abordagem fragmentada e segmentada de cada um de seus membros, a partir de critérios distintos (idade e sexo, por exemplo);
- A criação de critérios, amplamente divulgados, que orientem a universalização da cobertura do programa ao conjunto da população estimada vivendo em situação de pobreza;
- A relevância da participação da sociedade no acompanhamento, fiscalização e controle do programa, por meio da criação de instâncias de controle social paritárias e intersetoriais, bem como mediante a disponibilização de informações e de instrumentos de ação que permitam o efetivo acompanhamento da implementação do PBF;
- O aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão e de controle dos critérios de elegibilidade do programa, formalizados pela lei que criou o PBF, respondendo assim às demandas da sociedade relacionadas à capacidade de implementação de um programa com tal magnitude e complexidade;
- A necessidade de fortalecer a intersetorialidade entre a Assistência Social e o PBF, ampliando e atribuindo novo significado a uma rede descentralizada e participativa de proteção social.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS tem buscado incorporar as demandas da sociedade brasileira no que se refere à responsabilidade ética e política de combater à pobreza, promover a segurança alimentar e nutricional e garantir os direitos de cidadania. Em resposta, o Ministério organizou suas atividades por meio da integração de três frentes de atuação na consecução de sua missão institucional:

- A defesa do direito à renda;
- A defesa do direito à segurança alimentar e nutricional;
- A defesa do direito à assistência social.

A defesa de tais direitos se insere no universo de uma abordagem mais ampla da proteção social, pautada na dimensão ética de assegurar os direitos fundamentais preconizados pela Constituição Federal de 1988. Proteção e promoção da autonomia são os conceitos que, postos em prática, permitem enfrentar os riscos e as vulnerabilidades sociais.

Ao PBF podem ser agregadas ações, programas e políticas complementares com vistas a articular as diversas iniciativas governamentais e não-governamentais para combater as diferentes dimensões da pobreza. Os resultados de cada programa específico são condicionados e condicionam uns aos outros, fortalecendo a complementaridade das ações e levando ao conseqüente aumento da efetividade dos programas e de seu impacto na vida das populações pobres. É com esse intuito que o Governo Federal trabalha hoje em busca da priorização do atendimento dos beneficiários do PBF por outros programas executados pelas três esferas de governo e pela sociedade civil.

Adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família e transferência de recursos

Com o objetivo de promover e incentivar a execução intersetorial regular e bem gerida do PBF e as ações de aprimoramento do CadÚnico, foi instituído o processo de adesão ao PBF, conforme disciplinado pela Portaria GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005, publicada no Diário Oficial de 14 de julho de 2005.

Ao formalizar a adesão, os governantes se comprometem a cumprir as responsabilidades previstas nos instrumentos normativos do PBF e do CadÚnico. No mesmo ato, os municípios precisam informar quem é o gestor do programa na esfera local, assim como comprovar a existência de instância de controle social. Para estimular a adesão dos municípios, apoiar a gestão local e reforçar a competência municipal na execução do programa, o MDS disponibiliza recursos financeiros e sistemas de gestão para os municípios que aderirem ao PBF.

Após a publicação, os municípios recebem a primeira parcela dos recursos. Os recursos são repassados diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS aos Fundos Municipais de Assistência Social, sem necessidade de celebração de convênio ou qualquer outro instrumento similar. Apenas nos casos de municípios não habilitados à gestão da assistência social o recurso será repassado mediante convênio.

Os Estados também poderão receber recursos financeiros, desde que apóiem e capacitem seus municípios para as atividades de atualização cadastral, desenvolvam e implementem estratégias de emissão de documentação civil para populações mais vulneráveis e de inclusão de comunidades tradicionais no CadÚnico.

Até 03 de novembro de 2005, foram pagos R\$ 13.099.746,00 a mais de dois mil municípios com cadastros válidos.

Articulação PAIF – Bolsa Família

Desde o primeiro semestre de 2005, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) e a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) vêm elaborando as diretrizes para o desenvolvimento de metodologia de acompanhamento familiar dos beneficiários do PBF pelas Casas de Família. Trata-se, portanto, de uma articulação do PBF com o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), com o desenvolvimento de uma *estratégia de ação conjunta* entre os dois programas e a participação ativa dos municípios, visando a promover o desenvolvimento social de famílias beneficiárias do PBF residentes nas áreas geográficas de atuação do PAIF.

O desenvolvimento social das famílias compreende tanto o desenvolvimento de *capacidades* relacionais e de ação cooperativa, no interior das famílias e nas comunidades, quanto a realização dos *direitos sociais* previstos constitucionalmente.

A metodologia do trabalho com as famílias beneficiárias do PBF deverá incluir:

- Atividades comunitárias, abrangendo informações sobre os programas, palestras ou atividades comunitárias, por exemplo;
- Atividades de grupo para desenvolver temas mais específicos (grupos operativos ou oficinas);
- Abordagem do grupo familiar: trata a família como unidade de ação (envolvendo atividades de inserção nas políticas sociais e acompanhamento mais freqüente)²⁶.

São objetivos desta articulação entre PBF e PAIF:

- Promover a inserção das famílias do PBF nas políticas sociais existentes nos municípios selecionados;
- Desenvolver capacidades comunicativas, relacionais e de ação cooperativa intra-familiares e em grupo;
- Sugerir formas de otimizar oportunidades de inserção social, especialmente as relativas à geração de ocupação e renda e as que dizem respeito à gestão das políticas sociais ao nível local.

²⁶ Quando for o caso de acompanhamento familiar (nível 3), deverá ser utilizado um diagnóstico da família para verificar sua evolução tanto no que se refere ao eixo de inserção em políticas como no da dinâmica familiar. Esse diagnóstico deve ser desenhado para traçar a evolução da família ao longo do tempo em relação ao enfrentamento dos fatores de risco. É desejável trabalhar com um plano de futuro (desenvolvimento familiar) elaborado com a própria família e com o qual ela se comprometa.

Integração entre o PBF e o PETI

Igualmente no primeiro semestre de 2005, iniciou-se o processo de discussão da integração do PBF com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. O PETI é resultante de ampla mobilização social contra a exploração do trabalho de crianças e adolescentes. Conta com uma forte participação dos movimentos sociais de defesa dos direitos da criança e de direitos humanos, além de organismos internacionais.

A integração entre o PBF e o PETI representa um avanço na unificação dos programas de transferência de renda do governo federal, com vistas não apenas a aprimorar a racionalidade administrativa no governo federal, mas, sobretudo, o aperfeiçoamento das políticas públicas de combate à pobreza.

Dentre os produtos do grupo de trabalho, composto por representantes da SNAS e da SENARC, está a formulação de minuta de portaria cujo objetivo é a definição de diretrizes e procedimentos para a integração de ambos os programas. A integração proposta no referido documento visa aos seguintes objetivos:

- Racionalizar e aprimorar os processos de gestão do PBF e do PETI;
- Ampliar cobertura do atendimento das crianças ou adolescentes em situação de trabalho infantil do PETI;
- Estender as ações socioeducativas e de convivência do PETI para as crianças ou adolescentes do PBF em situação de trabalho infantil;
- Eliminar duplicidades de benefícios apontadas nos relatórios do TCU;
- Garantir a eficácia e a efetividade dos dois programas na ampliação do número de beneficiários, na erradicação do trabalho infantil, na oferta de ações sócio-educativas destinadas às crianças e adolescentes afastados do trabalho e as suas famílias, no combate à fome e na promoção da segurança alimentar e nutricional, no estímulo à emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza.

Por fim, cabe ressaltar que a pobreza e a exclusão social no Brasil são problemas de grande magnitude, causados por um conjunto de fatores históricos, econômicos e sociais. Sua superação não ocorrerá apenas a partir da implementação de um único programa. Por mais exitosa que seja sua execução, exige-se a conjugação de esforços das diversas esferas de governo, da sociedade em geral e das famílias beneficiadas. Em particular, é necessária uma forte articulação entre os programas de transferência condicionada de renda com a política e os programas e serviços da assistência social, desenvolvidos pelas diversas esferas de governo e em parceria com a sociedade, atuando assim sobre os determinantes estruturais da pobreza e oferecendo condições para a superação da situação de vulnerabilidade de expressiva parcela da população.

12. Segurança Alimentar e Assistência Social: em busca de uma gestão social inovadora

Adriana Veiga Aranha²⁷

Introdução

A mudança de uma realidade social marcada pela fome pressupõe uma intervenção global que considere as diversas faces desse complexo fenômeno. Dentre os diversos atores que interferem nessa realidade - Estado, mercado, família e sociedade - o Estado desempenha importante papel, tanto na condução do modelo de desenvolvimento econômico produtor e reproduzidor da fome, quanto na implementação de políticas que amenizem suas conseqüências.

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ao lançar o combate à fome, através do Fome Zero, como prioridade de seu governo, coloca esse tema na agenda nacional. Possibilita, com isso, um debate mais profundo sobre as causas reais desse fenômeno e sobre a importância de se ter no Brasil uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

A oferta suficiente de alimentos e a capacidade aquisitiva da população são fundamentais para o combate à fome. Dados da FAO²⁸ de 2001 apontam que o Brasil já superou, em muito, a produção de alimentos que é suficiente para alimentar toda sua população. Segundo estes dados, a disponibilidade de quilocalorias de alimentos por pessoa/dia produzidos equivale a 3.000, mais de mil calorias diárias recomendadas por organismos internacionais de saúde para a população brasileira. O país, mesmo assim, se depara com um elevado número de famílias em situação de extrema pobreza, e isso transfere a questão para a acessibilidade ao alimento como principal problema a ser superado no combate à fome.

O fato de existir pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza e da miséria não significa necessariamente que elas não estejam se alimentando. Muitos brasileiros acabam tendo acesso aos alimentos por diversos caminhos, tais como restos de feiras, mercados e sacolões, esmolas e através de programas institucionais de distribuição de alimentos. Essas pessoas vivem numa rotina diária de insegurança alimentar e não conseguem se alimentar com dignidade. Elas não têm acesso garantido aos alimentos com a quantidade, qualidade e regularidade recomendadas.

A fome, portanto, vai além de um retrato biológico estático da condição nutricional da pessoa num determinado momento. Ela retrata as condições desumanas que pessoas passam para ter garantida, quando tem, uma alimentação diária. É a face mais cruel da pobreza e da desigualdade social do país. Ela é a manifestação mais extrema da insegurança alimentar e resulta de limitações nas possibilidades de acesso ao alimento. A insegurança alimentar engloba a fome, mas

²⁷ Assistente Social e mestre em Administração Pública, licenciada como professora da PUC Minas e da Prefeitura de Belo Horizonte para integrar a equipe do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome como Assessora Especial do Ministro para o Fome Zero.

²⁸ Organismo das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura.

é mais ampla e permite vislumbrar alternativas de garantia do acesso mais permanentes que, inclusive, possam prevenir a ocorrência de fome.

O Fome Zero, estratégia impulsionada pelo Governo Federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada, ao priorizar as pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos, propõe garantir o acesso das mesmas ao alimento numa perspectiva da promoção da segurança alimentar e nutricional. Garante o direito ao alimento com ações que dão sustentabilidade e maior efetividade na solução do problema da fome. Associa o combate à fome a erradicação da extrema pobreza e da conquista da cidadania.

A solução do problema da fome passa pelo combate à miséria e à desigualdade social. E a sua efetividade passa pela vinculação do combate à fome à construção de uma política de **segurança alimentar e nutricional** que leve em conta o **direito humano à alimentação**²⁹ e à **soberania alimentar**³⁰ do Brasil.

Segurança Alimentar e Nutricional compreende um estado de bem-estar alimentar, assegurado por um conjunto integrado e articulado de políticas e ações que garantam o acesso de todos, permanentemente, a uma alimentação suficientemente adequada, em quantidade e qualidade, para atender as necessidades nutricionais de cada um, em cada fase ou situação de vida. Pressupõe, ainda, que essa alimentação seja produzida de forma sustentável, não comprometendo, assim, as futuras gerações.

A segurança alimentar e nutricional envolve quatro dimensões que devem ser garantidas. A primeira diz respeito à **quantidade** de alimentos, que pode ser caracterizada pela quantidade de calorias, proteínas, vitaminas e sais minerais consumidas. A segunda, diz respeito à **qualidade** do alimento consumido, que pode ser traduzida pelo equilíbrio nutricional dos alimentos e pela qualidade sanitária destes. A terceira, diz respeito à **regularidade** que uma pessoa consome o alimento, que pode ser traduzida por comer no mínimo três vezes ao dia, todos os dias. A quarta, diz respeito à **dignidade**, que pode ser traduzida na liberdade das pessoas de escolherem seu próprio alimento sem dependência.

Dois são os requisitos necessários à Segurança Alimentar e Nutricional: **disponibilidade** suficiente de alimentos, que pressupõe um sistema alimentar integrado, desde a produção até o consumo, que ofereça, com estabilidade e a preços acessíveis, alimentos essenciais para o consumo humano, produzidos de forma sustentável e com soberania, remetendo a exigências de autonomia e independência econômicas, bem como preservação da cultura e do meio ambiente; e **acessibilidade** ao alimento, que pressupõe acesso à renda suficiente para adquirir o alimento, aos serviços públicos essenciais, à informação sobre qualidade nutricional e aos direitos sociais, remetendo, assim, ao campo do direito humano à alimentação adequada.

²⁹ O direito humano à alimentação adequada é realizado quando cada homem, mulher e criança têm acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção.

³⁰ A soberania alimentar é o direito dos povos de definirem suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, comercialização e consumo dos alimentos respeitando-se as múltiplas características culturais.

A construção da política de segurança alimentar e nutricional frente à experiência da assistência social no combate à pobreza e as desigualdades sociais

A primeira concepção de Segurança Alimentar foi divulgada no mundo após a Primeira Guerra Mundial. O alimento, em situação de guerra, é considerado um bem estratégico. O conceito de segurança alimentar é vinculado diretamente à questão da segurança nacional. A auto-suficiência na produção de alimentos poderia deixar os países menos vulneráveis e dependentes de outras nações, em momentos de crise entre países e em períodos de guerra.

Com o aumento da desigualdade social e pobreza no mundo, a discussão acerca da segurança alimentar não se atém às políticas de aumento e garantia da produção alimentar. Indo além, reforça a necessidade de mecanismos capazes de intervir no processo desigual de acesso ao alimento. As questões da equidade e da justiça tornam-se fatores fundamentais na garantia da segurança alimentar. A concepção de segurança alimentar deixa de assumir uma visão focada no alimento e passa a compor o leque de direitos sociais fundamentais a própria vida, em um contexto mais amplo de segurança social.

Recentes encontros mundiais sobre alimentação promovidos pela FAO, em Roma, Cúpula Mundial em Alimentação (1996) e Cúpula Mais Cinco (2002), reforçam o caráter sistêmico que se deve atribuir à Segurança Alimentar, relacionando entre si as diversas etapas do ciclo alimentar (produção, transformação, comercialização/distribuição e consumo), reconhecendo as desigualdades de acesso nos diversos níveis (mundial, nacional, regional e familiar), e a participação dos diferentes agentes, privados e públicos, estatais ou não, no estabelecimento da Segurança Alimentar.

Ao se contrapor a uma realidade alimentar desigual, esta nova concepção de Segurança Alimentar assume uma dimensão de direito. E, como tal, abre espaço para uma intervenção mais integrada e sistêmica nessa realidade, reconhecendo tanto as diferenças sociais e seus variados níveis de oportunidades, quanto as individuais, com suas diversas necessidades nutricionais específicas: faixa etária, tipo de trabalho, condição de saúde etc.

No Brasil a expressão Segurança Alimentar aparece, em 1986, num documento do Ministério da Agricultura, e posteriormente, em 1991, com a divulgação de uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar³¹. Em 1993, esse tema ganha destaque no país devido à mobilização do movimento da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Com a implantação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar - CONSEA³² e da 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar no Brasil, em 1994, ocorre uma ampla discussão no país sobre o tema.

São notórias as importantes conquistas que esse movimento trouxe para o país. Várias iniciativas da sociedade civil foram consolidadas através de mais de sete mil comitês de combate à fome implantados em todo o Brasil no período 1993-1994. Algumas iniciativas conjuntas entre poder público e sociedade civil marcaram uma nova etapa no trato da questão alimentar no país.

Apesar de todos os esforços dos atores políticos envolvidos na construção da Segurança

³¹ Documento apresentado pelo Partido dos Trabalhadores no intuito de propor alternativas ao Brasil no período do governo Collor e, posteriormente, ao governo Itamar Franco.

³² Órgão de assessoramento ao Presidente, com a participação da sociedade civil e dos órgãos de governo. Criado no Governo Itamar Franco, em 1994, extinto no governo Fernando Henrique Cardoso em 1995 e recriado no governo do Presidente Lula em 2003.

Alimentar no país, a percepção global fixada pela sociedade foi de uma vinculação muito estreita entre uma política de segurança alimentar e assistencialismo alimentar. E, mais, a idéia de que ações de distribuição alimentar são necessariamente assistencialistas, e não ações que poderiam ser tratadas dentro de políticas sociais eficientes e eficazes pelo Estado, marca a área alimentar.

Se, muitas vezes, o debate entre assistência e assistencialismo no campo da assistência social já dá indícios de superação, principalmente depois da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, na área alimentar, a noção da assistência alimentar enquanto direito e não como assistencialismo, está longe de ser resolvido. A falta de compreensão entre esses termos, assistência social e assistencialismo, contribui ainda mais para confundir o debate. Não custa esclarecer que assistencialismo é quando o benefício é repassado para a população como favor, num processo onde, além de não reconhecer seus direitos, gera dependência. Já a assistência social reconhece o direito do cidadão pelo repasse do benefício e amplia sua intervenção em busca da emancipação dos beneficiários da situação dada de empobrecimento. Este equívoco deveria ter sido superado desde a Constituição Federal de 1988 que reconhece a assistência social como direito. Na área da segurança alimentar é urgente o enfrentamento deste debate para que o acesso ao alimento seja considerado definitivamente um direito social e, portanto, garantido pelo Estado para as pessoas que se encontram em situações de vulnerabilidades.

O tratamento dado até recentemente às políticas sociais na área alimentar colocava-as como políticas necessárias, contudo secundárias, num processo de garantia, tanto da assistência social, quanto da segurança alimentar. O que se constata é que essas políticas, não estavam sendo devidamente consolidadas no Brasil. A insuficiência de um sistema de proteção social que assegure o mínimo de bem-estar social à população agravava ainda mais o quadro de insegurança alimentar no país. O direito humano à alimentação adequada pode ser considerado um patamar mínimo de inclusão social de um cidadão. Tal direito não estava sendo garantido no Brasil, por vários fatores que estão diretamente relacionados à falta de políticas na área da assistência social e de segurança alimentar e nutricional no país.

É importante reforçar os avanços na construção da política de assistência social nos doze anos da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. É notório o aumento do reconhecimento pelo Estado, dos direitos das crianças e adolescentes, idosos e pessoas com deficiência. A progressiva universalização do Benefício de Prestação Continuada – BPC apresenta impactos relevantes na redução da pobreza no país.

Nesta última década, observa-se aumento progressivo dos gastos públicos, nas três esferas de governo, no campo da assistência social. O aumento da capilaridade institucional da assistência social e sua descentralização expressam positivamente a capacidade de prestação dos serviços sócio-assistenciais em todo território nacional em seus diferentes níveis governamentais: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Na realidade brasileira, a garantia da segurança alimentar e nutricional da população, assim como a assistência social, depende também, da reformulação de diversas políticas públicas, desde políticas diretamente vinculadas à área alimentar até políticas sociais ou setoriais em áreas afins.

Os caminhos e descaminhos na construção do direito a alimentação

Toda intervenção estatal que tenha como objeto a questão alimentar, seja através de medidas que disponibilizam mais alimentos para a população ou aquelas preocupadas com as condições de produção e comercialização, podem ser consideradas integrantes de uma política de alimentação. Nesse sentido mais amplo, as políticas públicas na área alimentar, como no abastecimento alimentar e na fiscalização de alimentos, existem no Brasil desde a sua colonização, no século XVII. Porém, uma política de alimentação, num sentido mais restrito, visando a promoção da melhoria dos padrões alimentares da população, só ganha um braço especializado, dentro do Estado, no século XX.

O Estado brasileiro, em diferentes momentos, ao tentar incorporar tantos interesses na área de alimentação, alguns até antagônicos, traça uma história tortuosa para as políticas de alimentação brasileira, seja no abastecimento controlando preços e, ao mesmo tempo, fomentando as classes produtoras e os comerciantes seja na fiscalização de alimentos, voltada mais para o comércio exterior que para os consumidores internos, e então, assim como quase todas as áreas, a área de alimentação também é permeada por interesses privados, aí incluídos os das indústrias alimentícias e dos grandes produtores.

Ao analisar as políticas sociais em alimentação no Brasil, observa-se que seus projetos estiveram entre um sistema meritocrático e um sistema residual e em raros momentos se aproximaram do sistema redistributivo.³³

Algumas características marcaram ao longo do tempo as políticas sociais na área alimentar. A descontinuidade dos projetos implementados, a desarticulação entre os diversos níveis de governo municipal, estadual e federal e a ineficiência administrativa poderiam ser consideradas as principais. Parece inadequado afirmar, contudo, que não existiu no Brasil uma política de alimentação. Seria mais correto dizer que a política alimentar que se desenvolvia no país caracterizava-se, predominantemente, por ter sido fragmentada, emergencial, não prioritária e desarticulada, mesmo com o esforço da sociedade civil e entidades comprometidas em construir, de forma democrática, uma Política Nacional de Segurança Alimentar, principalmente a partir da década de 90.

Como na área da assistência social, a política de combate à fome transitou do planejamento autoritário ao participativo; da centralização à descentralização administrativa; da universalização à focalização de beneficiários; do controle estatal ao social; da distribuição de alimentos à transferência de renda; do financiamento público à parceria entre público e privado, entre sociedade civil e Estado.

Parece claro que a garantia de segurança alimentar no país exige uma reforma do Estado, com profunda redefinição do seu próprio papel e de seu modo de atuação. Como reforça KLIKSBURG (1997), existe uma necessidade de mudanças políticas e reformas no próprio Estado, para que ele dê, através de políticas sociais ousadas e eficientes, respostas concretas às demandas sociais com vistas a diminuir a exclusão social.

³³ ESPING-ANDERSEN (1991) classifica o *welfare state* em três tipos: residual ou liberal, cuja intervenção do Estado tem um corte seletivo, um caráter emergencial e um tempo determinado; meritocrático-particularista ou conservadora, cujas demandas são respondidas por um sistema seletivo, considerando o mérito e a contribuição das próprias pessoas beneficiadas e institucional-redistributivista ou social-democrático, que se pauta na compreensão de que o mercado, sozinho, não é capaz de absorver e alocar recursos suficientes para dar respostas às demandas sociais, oriundas das contradições do próprio mercado. Esse último padrão de *welfare state* trabalha as políticas sociais, enquanto direito, os bens e serviços sociais tendem a ser produzidos e distribuídos gratuitamente pelo Estado, através de critérios mais universais de inclusão dos beneficiários, e também através da definição de um padrão mínimo para uma vida digna do cidadão.

Desafios e perspectivas atuais da Segurança Alimentar e Nutricional e da Assistência Social

O momento atual no Brasil é bastante favorável à consolidação de ações públicas na área alimentar, abrindo espaço para uma nova forma de gestão nesta área. A vinculação entre a construção de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional e a necessidade de se reformular o Estado parece muito direta. Quanto mais garantida a integração das diversas áreas envolvidas neste tema, estimuladas as diversas parcerias – intergovernamental, entre as três esferas de governo, entre a sociedade civil, entre a iniciativa privada – e promovidos os devidos canais de participação popular e controle social sobre as ações estatais, maior possibilidade de sua consolidação efetiva.

Caracteriza o bom momento, a retomada com vigor, a partir de 2003, da temática da segurança alimentar e nutricional no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva com o Fome Zero. As três linhas de ação propostas nesta estratégia apontam possibilidades concretas de integração entre segurança alimentar e assistência social. A primeira através da implantação de políticas públicas integradas na área alimentar. A segunda com a criação de canais de participação popular na construção de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. E a terceira envolvendo a sociedade em relação às alternativas de combate a fome no país.

Essa prioridade materializou-se na criação, logo no início da atual administração, de três instâncias diretamente ligadas à Presidência da República e voltadas especificamente para a implementação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, quais sejam: i) o Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – MESA, ii) o Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA, que envolve representantes governamentais e personalidades oriundas de organizações da sociedade civil, e iii) uma Assessoria Especial da Presidência da República de Mobilização para o Fome Zero.

Em 2004, a fusão do MESA, do Ministério de Assistência Social – MAS e da Secretaria Executiva do Bolsa Família no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome permitiu maior integração dessas políticas. E incorporou o combate à fome à rotina das instituições do Estado na perspectiva do desenvolvimento social. Ainda no primeiro trimestre de 2004 realizou-se a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com objetivo de construir conjuntamente, Estado e sociedade, os rumos dessa política.

Neste novo ambiente institucional, o Fome Zero apresenta uma perspectiva positiva de integração entre a área de segurança alimentar, de assistência social e demais políticas públicas.

Ao reconhecer a iniquidade e a escassez dos recursos públicos, a Política de Segurança Alimentar e Nutricional prioriza os cidadãos excluídos, invertendo as prioridades públicas. Desse modo, os programas são direcionados primeiramente à população biologicamente vulnerável à fome (crianças, gestantes e nutrízes) e aos econômica e socialmente excluídos (desempregados, quilombolas, indígenas etc.). Além disso, merecem atenção especial os municípios socialmente mais pobres. Sem perder de vista o princípio da universalização, ou seja, todos os cidadãos que se

encontravam na mesma situação devem ter acesso ao serviço prestado, a focalização dos beneficiários, através da priorização dos programas dirigidos a famílias mais empobrecidas, torna-se fundamental.

É importante reforçar que tanto a política de segurança alimentar e nutricional, quanto a de assistência social, assim como as demais políticas sociais, se tornam estratégicas para um projeto de desenvolvimento nacional que vise à inclusão da sociedade. Neste aspecto, os programas e ações do Fome Zero contribuem para a vinculação entre políticas de desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, pois apontam para políticas mais estruturais, fortalecendo a agricultura familiar, o desenvolvimento agrário e a geração de emprego e renda, assim como assegurando o direito ao acesso a uma alimentação, implantando e aumentando investimentos na área de alimentação e nutrição, como na Alimentação Escolar, e estimulando sistemas descentralizados na área de segurança alimentar e nutricional, como Restaurantes Populares, Bancos de Alimentos e Cozinhas Comunitárias. Também, possibilitando acesso aos alimentos, a importância da transferência de renda direta para as famílias, merecendo destaque, neste ponto, o Programa Bolsa Família.

Todos estes programas e ações, além de apontar para uma maior integração das diversas políticas sociais, podem possibilitar uma ação mais afirmativa e integrada do Estado, voltada para as famílias. A integração e monitoramento em diversas áreas no âmbito familiar – educação, saúde, assistência social, alimentação e nutrição, capacitação profissional, educação nutricional e o avanço do controle público, com os conselhos e comitês gestores – torna muito promissor os resultados destes. Neste sentido, os Centros de Assistência Social (CRAS), as Casas das Famílias, tornam-se espaços privilegiados para a construção de uma rede de proteção social e, fundamentais, no processo, necessário, de integração territorial das políticas sociais no Brasil.

Alguns desafios estão constantemente colocados na construção de uma política de segurança alimentar e da assistência social. Primeiro, por serem essas duas áreas, historicamente, muito vinculadas ao assistencialismo e o pouco conhecimento da população da amplitude que envolve essas políticas, sempre correm riscos de serem reduzidas a ações pontuais, não caminhando para o enfoque do direito de cidadania. Por isso, é muito importante vincular o combate à fome rumo a uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional que pressupõe mudanças mais estruturais no país.

Não há como garantir a segurança alimentar da população sem democratizar o acesso à terra, sem combater o desemprego e sem garantir os direitos sociais. Neste caso, a política de assistência social se coloca como fundamental, como exemplo a ser seguido e como parceira setorial importante na luta contra a fome, a pobreza e as desigualdades sociais.

A implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), rompe com o clientelismo e a assistência social passa a ser tratada como política pública de Estado. Também, neste sentido, se não for compreendido e garantido que a alimentação é um direito humano essencial, todo o processo de envolvimento e mobilização da sociedade no combate à fome corre o risco de ficar reduzido a ações emergenciais que nem sempre contribuem para a implantação e consolidação de políticas públicas na área de alimentação com a devida responsabilidade do Estado.

O caráter sistêmico da assistência, a descentralização de seus programas, a pactuação entre suas instâncias federadas, sua capilaridade e seu controle social servem de referência positiva para o sistema de segurança alimentar. A descentralização da assistência social permitiu o desenvolvimento de formas inovadoras e criativas na sua implementação, gestão, monitoramento, avaliação e informação. Junto ao processo de descentralização, a PNAS reconhece as desigualdades sócio-territoriais na sua configuração. Ressalta o monitoramento e avaliação para melhoria da atuação das políticas sociais, ampliando e fortificando o campo assistencial.

A gestão dos programas e ações de segurança alimentar, implementados pelo MDS, vem estimulando sistemas descentralizados de segurança alimentar, o controle social e, indo além, visa garantir estes avanços na aprovação de uma lei específica na área segurança alimentar e nutricional. O Projeto de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), enviada pelo Governo ao Congresso Nacional, elaborado em conjunto com o CONSEA, institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), que, a exemplo do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), deverá integrar e organizar as políticas desenvolvidas de forma fragmentada nos níveis de governo federal, estadual e municipal, articulando a estas as iniciativas da sociedade. Dessa forma, a Lei consolida as bases institucionais para que todas as pessoas possam ter uma alimentação saudável, acessível, de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, conforme deliberação da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em 2004, em Olinda (PE). Institui, também, de forma permanente, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e cria a Câmara Interministerial com papel de organizar e articular as instâncias responsáveis pelo Sistema.

Assim como o SUAS, a construção e implementação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional, aumenta a possibilidade de efetividade da segurança alimentar como política pública. Neste ponto, é importante reforçar a possibilidade de resultados positivos trazida pela descentralização de recursos federais. Observa-se que esse tipo de descentralização traz ganhos de eficiência em projetos de alimentação. Por exemplo, é possível com a municipalização da alimentação escolar melhorar a qualidade, a quantidade e a variedade dos alimentos, assim como é mais fácil no âmbito local respeitar culturas e hábitos alimentares regionais. Em relação à questão financeira, a descentralização dos recursos possibilita maior eficiência no gasto, conseguindo maior economia para os projetos e possibilita o estímulo à economia local e regional.

A descentralização eficiente dos recursos federais passa também, pela integração institucional e reformulação da gestão pública em âmbito federal. Como propõe o novo modelo de gestão e as respectivas alterações na forma de financiamento da assistência social no Brasil, trazidos pelo SUAS, possibilitando um novo pacto federativo entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Também, na área alimentar, torna-se fundamental, que o Governo Federal assumira seu papel de articulador e integrador dos diversos níveis de governo na área alimentar e nutricional e não atue apenas como transferidor de recursos públicos. Ela depende de um conjunto de decisões voltadas para a construção da cidadania social capazes de aumentar a responsabilidade do Estado na área alimentar e que, certamente, exigem

uma reformulação e um reordenamento da gestão pública também no âmbito federal.

A descentralização da segurança alimentar e nutricional, assim como na assistência social, redistribui poderes, possibilita maior aproximação entre Estado e beneficiários e estimula a participação popular. Não pode ser tratada, como não está sendo, como uma forma apenas de transferência de atribuições. A focalização em alguns projetos, da mesma forma, vem priorizando ações destinadas a segmentos determinados como complementares às políticas mais universais e não como políticas pontuais e isoladas. A articulação de parcerias, tanto com setores privados como comunitários, vem potencializando os recursos financeiros e humanos da sociedade e aumentando a eficiência dos serviços, e não servindo como desobrigação do Estado frente a estas áreas. E, ao reconhecer e estimular instrumentos de controle social nas duas áreas, o governo federal assume sua responsabilidade e dialoga com a sociedade suas prioridades.

Um desafio importante nas duas áreas é a integração dos Conselhos, propostos aos processos de controle público, já em construção em nosso país. Essa é uma tarefa colocada para todas as áreas: pensar em formas alternativas e criativas de agrupar e integrar os diversos conselhos existentes nas áreas da saúde, assistência social, criança e adolescente, segurança alimentar etc., que preservem a identidade e a especificidade de cada um, ao mesmo tempo em que os integre rumo a um processo de participação popular mais maduro e unificado na área social.

É importante destacar que para pensar em uma política social que vise ao desenvolvimento humano, em todos os seus aspectos, é necessário garantir o direito de escolha da população. Garantido o acesso às informações necessárias, principalmente em relação a hábitos alimentares saudáveis, é fundamental que a população tenha a liberdade para escolher o seu próprio alimento. Não existirá emancipação da população se ela não for capaz de gerir seus próprios processos.

A implantação de políticas públicas compromissadas com a segurança alimentar e nutricional e com a assistência social no Brasil, como se viu, pressupõe um conjunto articulado de decisões voltadas para a construção da cidadania. Nesse contexto, a experiência em curso no Brasil, torna-se fundamental para implementação de uma nova gestão pública. Uma gestão social inovadora, com capacidade aumentada dando respostas concretas às demandas da área da assistência social e na área alimentar. As Políticas de Assistência Social e de Segurança Alimentar e Nutricional, como se viu, apresentam possibilidades, neste sentido, tanto no processo de elaboração e implementação destas, quanto na sua organização institucional.

A complementaridade das ações, a articulação e integração, também com a sociedade civil, possibilitam maior eficiência do Estado. E é justamente na área social que o Estado precisa ser mais eficiente. A integração das diversas áreas sociais, com objetivos comuns traçados e implantados, possibilita um melhor cumprimento das metas, tornando o Estado mais eficiente e ágil e buscando, através de formas alternativas de atuação, a justiça e as igualdades sociais. Isto apresenta uma possibilidade de mudança e de melhoria de atuação frente aos problemas sociais, dentre eles, o da fome.

Bibliografia

- ARANHA, A.V. Assistência Social e Segurança Alimentar In: Revista Caderno de Proposta Segurança Alimentar. Rio de Janeiro: FASE, 2003.
- ARANHA, A.V. Segurança Alimentar, Gestão Pública e Cidadania: a experiência do município de Belo Horizonte – 1993/1999. Dissertação (Mestrado). Fundação João Pinheiro – Escola de Governo: Belo Horizonte, 2000.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, outubro de 2004.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Revista de Balanço Fome Zero: Brasília, outubro, 2005.
- COELHO, Magda Prates e outros. A Política de Abastecimento Alimentar da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. IN: Poverty and Governance in Latin American Cities: Three Case Studies in Urban Social Policy. Canadá: IDRC (Pesquisa). SUR, Colégio de México e IURPERJ, 1996.
- COIMBRA, Marcos; MEIRA, João Francisco P. e STARLING, Mônica B. L. Comer e Aprender- Uma história da Alimentação Escolar no Brasil. In: A Alimentação Escolar no Brasil: Política e Instituição. Belo Horizonte: INAN/MEC, Belo Horizonte, 1982. p.137-194 (Capítulo 1).
- CUNHA, Altivo R. A. de Almeida e LEMOS, Mauro B. “Economia Agrícola, Recursos Naturais e Meio Ambiente” IN: Revista Econômica do Nordeste. Fortaleza: Volume 28, p.431-446, julho de 1997.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. “As Três Economias Políticas do Welfare State” IN: Revista de Cultura e Política. Rio de Janeiro: Lua Nova, p. 85-116, 1991.
- KLIKSBURG, Bernardo. A modernização do estado para o desenvolvimento Social – algumas questões-chaves. IN: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 1996.
- MENEZES, Francisco. O conceito de Segurança alimentar. In: As faces da Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro. 1999
- NABUCO, M. R., ARANHA, A. V., PESSOA, M. J. e PORTO, S. Políticas y estrategias municipales para abastecimiento y seguridad alimentaria, Relatório FAO, Chile, 1997.
- VALENTE, Flávio Luiz Schieck. A Evolução, Conceito e o Quadro da Segurança Alimentar dos Anos 90 no Mundo e no Brasil. Brasília: Ágora, 1996.
- VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à Fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. Revista de Nutrição, Campinas, julho/agosto de 2005.

13. Desafios da Assistência Social³⁴

Oswaldo Russo de Azevedo³⁵

Encerradas as conferências municipais e estaduais, das quais participaram cerca de 300 mil pessoas em todo o país, em dezembro próximo estará sendo realizada a 5ª Conferência Nacional de Assistência Social, quando os delegados eleitos – governamentais e não governamentais – debaterão propostas e os novos rumos da assistência social no Brasil, a partir da implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O advento do SUAS hoje é um marco histórico do setor, assim como o foi, em 1993, a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). É inegável o avanço alcançado na reorganização do setor, alterando radicalmente o modelo de gestão e a forma de financiamento dos programas, serviços e benefícios sociais, no sentido de obter maior eficácia na atenção integral ao público alvo da política de assistência social.

Ao lado dos ganhos de eficácia, o SUAS torna real a conquista, pela assistência social, do patamar de política pública de Estado – garantidora de direitos da cidadania. A história recente – mesmo depois da Constituição de 1988 e da LOAS – é uma história marcada pelo clientelismo fisiológico e pela súplica da caridade, por mais que esta última guarde em si o sentimento da solidariedade. Os recursos públicos eram repartidos de acordo com a conveniência da política de ocasião, quando muito de governo, quase sempre favorecendo tal ou qual segmento ou grupo, visando satisfazer interesses meramente eleitoreiros.

O governo atual está mudando essa trajetória da assistência social, rompendo com a lógica injusta e perversa do assistencialismo, do favorecimento e da improvisação. Com todo o respeito àqueles que, no passado, ficaram à frente da gestão federal do setor, mas os governos anteriores não foram capazes de fazer a necessária ruptura com o passado clientelista. O governo Lula, através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, está fazendo – com diálogo, firmeza e compromisso republicano.

O primeiro desafio, portanto, será manter esse espírito e esse compromisso para os próximos anos. O segundo será não ceder à tentação do oportunismo e da demagogia, com difusão de metas inalcançáveis no curto ou mesmo no médio prazo. O terceiro será garantir – progressivamente em dez anos – a universalização da proteção social básica, de modo que todas as pessoas que dela necessitam possam ter acesso aos serviços ofertados pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e por outros equipamentos públicos.

O quarto desafio, inclusive para tornar realidade o terceiro, será garantir o financiamento adequado do setor, com regulação que institucionalize efetivamente o co-financiamento previsto no SUAS e em sua Norma Operacional Básica de 2005. Ao lado do novo patamar de financiamento, o quinto desafio será constituir uma política estável de recursos humanos, que garanta formação adequada, capacitação

³⁴ Artigo publicado no Jornal do Brasil e no Estado de Minas (Nov/2005).

³⁵ Secretário Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselheiro Nacional de Assistência Social.

contínua e valorização profissional. O sexto desafio, não menos importante, será garantir a integração da assistência social com as demais políticas públicas, especialmente saúde, previdência social e educação, superando dificuldades intersetoriais e potencializando a atenção integral à população.

A Constituição Federal consagra a assistência social como política pública integrante do sistema brasileiro de seguridade social. O SUAS concretiza essa determinação legal, mas isso só foi possível pelo diálogo participativo e o esforço conjunto da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, do Conselho Nacional e dos Conselhos Estaduais e Municipais, das entidades que atuam no setor e, especialmente, da organização, do trabalho e da luta histórica das assistentes sociais no Brasil.

Pós-5ª Conferência, o desafio dos desafios será avançarmos nessa estratégia, de modo que a assistência social, juntamente com as demais políticas, contribua para que o Brasil supere a pobreza, as desigualdades e a violação de direitos, construindo um novo país e afirmando a assistência social como política de Estado – garantidora de direitos, pública e de qualidade.