

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social,
Família e Combate à Fome

Conselho Nacional de Assistência Social

CADERNO DE TEXTOS

Reconstrução do SUAS:
O SUAS que temos e o SUAS que queremos

13^a
Conferência
Nacional de
**Assistência
Social**



BRASÍLIA - DF

**DE 05 A 08 DE
DEZEMBRO DE 2023**

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social,
Família e Combate à Fome

Conselho Nacional de Assistência Social

CADERNO DE TEXTOS

Reconstrução do SUAS:
O SUAS que temos e o SUAS que queremos

13^a
Conferência
Nacional de
**Assistência
Social**



BRASÍLIA - DF

**DE 05 A 08 DE
DEZEMBRO DE 2023**

CADERNO DE TEXTOS

Reconstrução do SUAS: O SUAS que temos e o SUAS que queremos

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social,
Família e Combate à Fome /
Conselho Nacional de Assistência Social

05 a 08 de dezembro de 2023
Brasília – DF



MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO
E ASSISTÊNCIA SOCIAL,
FAMÍLIA E COMBATE À FOME



EXPEDIENTE

Luiz Inácio Lula da Silva

Presidente da República Federativa do Brasil

Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho

Vice-Presidente da República Federativa do Brasil

Wellington Dias

Ministro de Estado do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

Osmar Ribeiro de Almeida Junior

Secretário Executivo

Ranniêr Costa Ciríaco

Secretário Executivo Adjunto

Valéria Torres Amaral Burity

Secretaria Extraordinária de Combate à Pobreza e à Fome

André Quintão Silva

Secretário Nacional de Assistência Social

Eliane Aquino Custódio

Secretária Nacional de Renda de Cidadania

Letícia Bartholo de Oliveira e Silva

Secretária de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único

Lilian dos Santos Rahal

Secretária Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Laís Wendel Abramo

Secretária Nacional de Cuidados e Família

Luiz Carlos Everton de Farias

Secretário de Inclusão Socioeconômica

COMPOSIÇÃO CNAS – GESTÃO 2022/2024

PRESIDENTE: Margareth Alves Dallaruvera

VICE-PRESIDENTE: Simone Aparecida Albuquerque
(in memorian)

REPRESENTANTES GOVERNAMENTAIS

Ana Carolina Souza Ferreira

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – MDS

Alisson Ramom Santos e Silva

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – MDS

Amanda Simone Silva

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – MDS

Celia Maria de Souza Melo Lima

Fórum Nacional de Secretários (as) de Estado da Assistência Social – FONSEAS

Claudia Francisca Amorim

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – MDS

Daniela Spinelli Arsky

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – MDS

Edgilson Tavares de Araújo

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – MDS

Eutália Barbosa Rodrigues

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – MDS

Geovana Padua Gobbo Marinat

Fórum Nacional de Secretários (as) de Estado da Assistência Social – FONSEAS

Isis Leite Ferreira

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – MDS

Magali Pereira Costato Basile

Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS

Maria Carolina Pereira Alves

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – MDS

Patricia Chaves Gentil

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – MDS

Penélope Regina Silva de Andrade

Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS

Regis Aparecido Andrade Spindola

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – MDS

Shirley de Lima Samico

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – MDS

Simone Aparecida Albuquerque

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – MDS (in memorian)

Solange Teixeira

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – MDS

REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL

Agostinho Soares Belo

Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil – CTB;

Ana Lúcia Soares

Associação Brasileira dos Terapeutas Ocupacionais – ABRATO

Bruna Cristina Neves Carnelessi

Associação Rede Brasileira da Renda Básica– RBRB;

Carlos Nambu

Inspetoria São João Bosco

Catarina de Santana Silva

Fundação Fé e Alegria do Brasil

Edna Aparecida Alegro

Federação Nacional das Associações Pestalozzi
-FENAPESTALOZZI;

Emilene Oliveira Araujo

Sociedade Bíblica do Brasil

Ismael Ultino Tavalone

Movimento Nacional Pestalozziano de Autodefensores –
MONPAD

Ivone Maggioni Fiore

Federação Nacional das APAES -FENAPAES

Judite da Rocha

Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB

Margareth Alves Dallaruvera

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade social da CUT - CNTSS/CUT

Maria Aparecida do Amaral Godoi de Faria

Central Única dos Trabalhadores– CUT

Norma Suely de Souza Carvalho

Lar Fabiano de Cristo

Rafael Machado da Silva

Movimento Nacional População de Rua

Sandra Regina Ferreira Barbosa

Federação Nacional dos Empregados em Instituições Beneficentes, Religiosas e Filantrópicas – FENATIBREF

Simone Cristina Gomes

Conselho Federal de Psicologia – CFP

Solange Bueno

Fórum Nacional dos Usuários do Sistema Único de Assistência Social – FNUSUAS

SECRETARIA EXECUTIVA DO CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Maria das Mercês de Avelino Carvalho

Secretária Executiva do CNAS

Maria Auxiliadora Pereira

Coordenadora da Coordenação de Política Articuladas ao
SUAS

Randriene Maia

Coordenadora da Coordenação de Normas da Assistência
Social

Thaís Pereira Braga

Coordenadora da Coordenação de Acompanhamento aos
Conselhos da Assistência Social

Maria Cristina Abreu Martins de Lima

Assessora técnica do CNAS

Alex Santana de Araújo

Fernando Gonçalves Moraes

Jean Frenademez Eleto da Silva

José Ranieri Clemente Braga

Luana Cibele Buriti

Maria Clevaneide Pedrosa Badu

Maria do Socorro Cruz

Rafael Toledo da Silva

Rafaela Jorge da Silva

Rebeca Silva de Pinho
Regina Célia Cortes Sermoud
Rosângela da Silva Almeida
Rosiely Alves de Brito Bomfim
Sayonara Maria Barreto Sampaio
Suelma Rodrigues Araujo Ferreira
Suzany Goncalves de Oliveira
Thallita Coêlho de Assis Lima

**EQUIPE DE APOIO À COMISSÃO ORGANIZADORA
DA 13ª. CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL**

Denise Colin – Coordenadora
Abigail Torres
Aldenora González
Edval Bernardino Campos
Jucimere Isolda Silveira
Maria Helena Tavares
Maria Luiza Amaral Rizzotti
Renato Francisco dos Santos Paula
Rosangela Maria Sobrinho Sousa
Wanderson Vilton Nunes da Silva

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Caderno de textos : 13ª Conferência Nacional de
Assistência Social : reconstrução do SUAS :
o SUAS que temos e o SUAS que queremos /
[organização Renato Francisco dos Santos
Paula, Denise Ratmann Arruda Colin]. --
Goiânia, GO : Ed. dos Autores, 2023.
160 páginas.

Vários autores.
ISBN 978-65-00-85013-0

1. Assistência Social 2. Políticas sociais
3. Sistema Único de Assistência Social (SUAS)
I. Paula, Renato Francisco dos Santos. II. Colin,
Denise Ratmann Arruda.

23-179158

CDD-361.30981

Índices para catálogo sistemático:

1. SUAS : Sistema Único de Assistência Social :
Brasil 361.30981

Tábata Alves da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9253

Apresentação

Importante ressaltar a grandeza participativa do processo conferencial. Nos anos em que ocorre, ele se inicia já nos primeiros meses do ano nos equipamentos da assistência social, nas praças dos municípios, onde for possível reunir trabalhadores, representantes de entidades, gestores e usuários da política de assistência social. Lá são analisados e avaliados os serviços, programas, projetos e benefícios, e todos os participantes deliberam sobre propostas para a melhoria da política em nível municipal, estadual e da união. Além disso, são eleitos delegados para participarem da etapa estadual, que ocorre geralmente na segunda metade do ano, e repete o objetivo de avaliar a política, construir/priorizar propostas e eleger delegados para a conferência nacional. A etapa nacional ocorre geralmente em dezembro, e tem sido um evento de 4 dias marcados por intensos debates, manifestações políticas e deliberações.

Não à toa o processo conferencial deste ano de 2023 ocorre com o tema “Reconstrução do SUAS: O SUAS que temos e o SUAS que queremos”, e com o lema: “Assistência Social é direito inalienável do cidadão e dever intransferível do Estado”. Há a necessidade de reconhecer os passos para trás que foram dados, e pressa para reafirmar as bases da política pública de assistência social como direito da seguridade social brasileira, a fim de se avançar firmemente com nortes de reconstrução do SUAS que se quer ver realizado. Os textos deste caderno têm o objetivo

de trazer reflexões que apoiam esse processo participativo para a etapa nacional. Os autores são referências históricas e novas lideranças que contribuem com suas ideias, experiências, informações e bagagem relacionadas aos eixos que organizam os debates na 13ª Conferência Nacional.

Boa leitura!

MARGARETH ALVES DALLARUVERA
Presidente do Conselho Nacional de
Assistência Social - CNAS

O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e o Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) agradecem os autores que contribuíram nesse Caderno de Texto da 13ª Conferência Nacional de Assistência Social.

Os artigos aqui contidos são autorais e, portanto, expressam a visão dos seus autores, não tendo o CNAS e o MDS incidência conceitual, teórica, política e metodológica sobre os conteúdos e opiniões externadas.

O debate dos diferentes posicionamentos favorece o processo democrático e fortalece o SUAS.

SUMÁRIO

Apresentação

Margareth Alves Dallaruvera – Presidente do CNAS..... 13

Loas: marco fundador da política de direito à assistência social

Vicente de Paula Faleiros..... 18

Os 30 anos da LOAS

Aldaíza Sposati 29

Democracia e Respeito às Diversidades como Imperativos Éticos para a Reconstrução e Fortalecimento do SUAS

Edgilson Tavares de Araújo 42

Financiamento da Assistência Social

Denise Colin e Jucimeri Isolda Silveira 55

Controle Social: a cidadania ativa

Edval Bernardino Campos..... 81

Articulação entre os segmentos

Aldenora Gonzáles e Wanderson Vilton Nunes da Silva.. 103

Serviços, Programas e Projetos: universalização do acesso e integração da oferta dos serviços e direitos no SUAS

Abigail Torres e Renato Francisco dos Santos Paula..... 125

Benefícios e Transferência de Renda: A importância dos benefícios socioassistenciais e o direito à garantia de renda para a proteção social e a reconfiguração do SUAS

Eutália Barbosa Rodrigues Naves, Izabel Hérika Gomes

Matias Cornemberger e Rosângela Maria Sobrinho Sousa

..... 136

Loas: marco fundador da política de direito à assistência social

Vicente de Paula Faleiros¹

A Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social – Loas, configura uma revolução democrática político-institucional da Assistência Social no Brasil. Yasbeck (2008) também menciona o caráter revolucionário dessa Lei. Sua elaboração enfrentou conflitos de várias ordens, envolvendo atores do governo, da sociedade, do Parlamento e da Universidade.

A elaboração da lei pós-Constituição de 1988 teve um primeiro anteprojeto elaborado em 1989 e apresentado com o número 3.099-A pelo deputado Raimundo Bezerra, com relatório do deputado Nelson Seixas. Foi construído por demanda do Presidente da República José Sarney para o Ipea, que por sua vez o encaminhou à Universidade de Brasília – UnB, conforme Ato da Reitoria n. 692/88, encarregando-o aos Núcleos de Estudos em Saúde Pública – Nesp e em Política Social – Nepos, com colaboração do Departamento de Serviço Social. O grupo de elaboração do Projeto sobre assistência social foi coordenado por

¹ Professor doutor (PhD) pela Université de Montreal (1984) e pós-doutor pela EHESS - Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais- Paris (1991) e Université de Montréal (1996). É professor titular aposentado e professor emérito da Universidade de Brasília e ex-professor das seguintes universidades: Católica de Valparaíso-Chile, Laval (Québec), Federal de João Pessoa e Católica de Brasília.

Eni Maria Barbosa, do Ipea, e contribuição de Vicente de Paula Faleiros e Potyara Pereira, além de mais 11 pessoas e 43 consultores. O texto definia o Benefício de Prestação Continuada – BPC, os benefícios eventuais e serviços sociais. Como princípios e diretrizes estavam contemplados: a assistência como direito; o seu caráter emancipatório; o respeito à dignidade; a gratuidade; a participação; a informação; a descentralização; o comando único; e a coparticipação de entidades. Propunha o paradigma político do direito à assistência social, oposto ao assistencialismo e ao clientelismo, não se limitando à regulamentação do benefício definido nos Artigos 203 e 204 da Constituição. À época, havia o debate sobre renda mínima do Senador Eduardo Suplicy, o que fez caracterizar os benefícios como renda mínima.

Muito além de regulamentar benefícios, o Projeto estabeleceu um sistema participativo e descentralizado da Assistência Social em rede governamental e não-governamental, com comando único em cada esfera de governo. Adotou como modelo o Sistema Único de Saúde – SUS, criando a Conferência Nacional de Assistência Social e o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS como órgãos de deliberação da Política Nacional de Assistência Social e de controle de sua execução. A esse Conselho caberia a proposição de lei para definir entidades beneficentes. É uma ruptura radical com o sistema filantrópico. Esse paradigma não interessava à conjunção do neoliberalismo com filantropismo do então presidente Collor que sucedeu a Sarney em 1990.

O Projeto de Lei aprovado no Parlamento foi vetado por Collor conforme mensagens n. 172/90 e n. 672/90. O veto se posicionou contrário à implementação de uma renda mínima para os mais pobres, para pessoas idosas e com deficiência. A política neoliberal de Collor, ao mesmo tempo que enxugava o Estado, defendia o assistencialismo explícito marcado pela presença de Rosane Collor na LBA, acusada de desvio de dinheiro, além de compras superfaturadas, explicitado no verbete Rosane Malta na Wikipedia e em dados da imprensa.

O filantropismo oficial fora estabelecido desde 1938 pelo Decreto-lei n. 525 de Getúlio Vargas com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social - CNSS “para utilizar obras sociais a fim de diminuir ou suprimir as deficiências ou sofrimentos causados pela pobreza ou miséria ou oriundo de desajustamento social” (art. 1.º). Como se observa, pobreza e miséria se vinculam ao chamado desajuste social.

Após o veto de Collor, outras propostas de leis orgânicas da assistência social foram apresentadas pelos deputados Geraldo Alckmin Filho e Reditário Cassol que se inspiraram na lei vetada com seus princípios emancipatórios.

A segunda etapa de elaboração da Lei Orgânica de Assistência Social foi de iniciativa do governo Itamar Franco, com coordenação do Ministério de Bem-Estar Social e participação da área de Serviço Social da PUC de

São Paulo e da UnB. A reelaboração contou com a presença da Legião Brasileira de Assistência – LBA, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, do Ministério da Previdência Social, dos ministérios econômicos e da frente social de municípios. Por parte da sociedade foram ouvidos, dentre outros, o Fórum de Defesa da Criança e do Adolescente – DCA, o Movimento dos Meninos e Meninas de Rua, a associação de trabalhadores da LBA e a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE. Em toda discussão e mobilização pela aprovação dessa proposta do governo houve presença marcante do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Serviço Social.

O Projeto de Lei foi encaminhado ao Congresso Nacional pelo ministro Jutahy Magalhães Júnior, destacando em sua justificativa que “[...] o Projeto de Lei que ora submeto a Vossa Excelência é fruto de amplos debates, a partir de cinco Seminários Regionais e da Conferência Nacional da Assistência Social realizados de maio a junho de 1993, dos quais participaram representantes de organizações da sociedade civil, do Poder Legislativo, na figura de Parlamentares e de estudiosos da matéria, integrantes da Comissão de Seguridade e Família da Câmara dos Deputados. De significativa importância para elaboração do projeto, além desses segmentos, foi a participação de representantes do Movimento pela Ética na Política, da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, na pessoa do Sociólogo

Herbert de Souza, o Betinho”. A Deputada Fátima Pelaez atuou como relatora e integrou a mobilização. A assistência social como direito ganhou visibilidade na sociedade e na política, revestindo o referido projeto de legitimidade e legalidade. A assessoria jurídica do Ministério do Bem-Estar Social referendou o projeto que também não causava grande impacto econômico com a garantia do BPC para pessoas com deficiência comprovada e pessoas idosas com 70 anos ou mais sem rendimentos próprios ou providos por sua família e renda familiar de até $\frac{1}{4}$ de salário-mínimo per-capita. O Ministério da Economia fechou questão na definição da idade e do critério de renda. O Projeto propunha benefícios eventuais, temporários e provisórios com participação de Estados e municípios. Previa serviços e programas socioassistenciais continuados, o que fundamenta a implantação de sistema único de assistência social, inclusive para crianças em situação de risco e pessoas em situação de rua. Cria-se o Fundo Nacional de Assistência Social. Tornou-se a Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993, marco fundador de uma política pública de assistência social como direito.

O BPC só foi implementado em 1996. A renda de um salário-mínimo já havia sido estabelecida pela Lei Orgânica da Previdência Social substituindo a anterior Renda Mensal Vitalícia de meio salário-mínimo. Em 1998, a Lei n. 9.720, convertendo Medida Provisória, rebaixa a idade do BPC para 67 anos, atendendo pressão da sociedade, mas muda o prazo de dois para quatro anos para realização das Conferências, o que é objeto de muita contestação,

e revertido posteriormente. O Estatuto da Pessoa Idosa de 2003 estabelece a idade de 65 anos para o BPC, mas o corte de $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo continua apenas mudando para $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo ou inferior apesar da luta pelo corte de $\frac{1}{2}$ salário-mínimo per capita. O conflito sobre a idade de acesso e o corte de renda evidencia a contradição entre garantia da política capitalista de acumulação e a política de distribuição e transferência de renda. Há uma contradição legal na questão de idade, pois o Estatuto da Pessoa Idosa define como idoso os 60 anos, mas só se concede o BPC para as pessoas com 65 anos e mais.

O conflito de reordenamento institucional da assistência social, enfrentando o desmonte do CNSS e da LBA, e pressões de organizações religiosas e leigas, configura uma gestão descentralizada e participativa. Leonor Franco, que exerceu os cargos de Presidente da LBA e de Ministra do Bem-Estar Social na gestão de Itamar Franco, segundo Denise Paiva (2009), administrou os conflitos com a LBA na transição para a Loas. Ainda assinava convênios filantrópicos, enfrentando o que chamou de “pilantropia” (Paiva, p. 157), lamentando o que chama de “forma intempestiva de extinção da LBA” no governo Cardoso. Trabalhadores/as da LBA se mobilizaram para defender seus direitos. No governo Cardoso, a Secretária de Estado de Assistência Social iniciou a implementação do BPC e o cadastramento único para programas sociais. Seu foco, no entanto, foi o Programa de Comunidade Solidária.

Durante o governo Cardoso, a política de assistência social continuou utilizando-se de convênios por meio da Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS com foco na pobreza e na família, com alguns serviços de ação continuada, incluindo idosos e pessoas com deficiência ainda nos serviços da LBA. Foram transferidos para os convenientes 95% dos recursos. Foi estabelecida uma Norma Operacional Básica de Assistência Social – NOB/99. Em 2002, havia Conselhos de Assistência em 5.209 municípios. O Projeto Alvorada tentou coordenar esforços para redução da pobreza medida conforme o IDH, focalizando-se no acesso à escola, na alfabetização, na erradicação do trabalho infantil e no combate à exploração sexual. Havia 18 conselhos estaduais da pessoa idosa até dezembro de 2000 e haviam sido concedidos 1.227.249 BPCs, sendo 65,45% para pessoas com deficiência. As três primeiras conferências de assistência social foram realizadas em 1995, 1997 e 2001. O governo Cardoso se caracterizou pelo enfoque neoliberal de redução do Estado e privatização.

A eleição de Luís Inácio Lula da Silva em 2002, com governo a partir de 2003, mudou a governabilidade do presidencialismo de coalizão com a correlação de forças mais favorável ao desenvolvimentismo e ao combate à fome como política pública com a transferência de renda para os mais pobres, reduzindo revoltas e estimulando o consumo, conforme o recomendado pelo Banco Mundial.

Aprofundou-se a ruptura com o clientelismo e o

filantropismo que atuava por meio de convênios. As organizações passaram a ter parâmetros para receber verbas públicas. Essa mudança já se sinalizar na plenária do CNAS, de 19 de agosto de 1994, quando foram enumeradas 24.996 entidades registradas, 4.296 entidades cadastradas em prefeituras municipais, e já 3.000 entidades com certificados de fins filantrópicos adotando-se novos critérios de cadastro, conforme Ata da reunião.

A guinada mais radical de mudança na operacionalização da Loas veio com a implantação do Ministério de Desenvolvimento Social e a criação do Sistema Único de Assistência Social que efetivou a Loas num Sistema de Assistência Social territorializado, participativo, federado e intersetorial. A prioridade do governo Lula era a implantação do Programa Fome Zero que ocorreu, em 2003, com o Ministério da Assistência Social, fundido em 2004 no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. (Paiva e Lobato, 2013). A IVª Conferência Nacional de Assistência Social demarcou a mudança institucional para implementação do SUAS. As conferências de 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017, 2021 tiveram como foco a consolidação do SUAS.

A partir do marco da IVª Conferência, o MDS responsável pela organização da política de assistência social em âmbito nacional, tomou a decisão política de efetivar a implantação e implementação do SUAS em ruptura com o assistencialismo, e de forma orgânica, sistematizada e articulada das três esferas de gestão

pública (SPOSATI, 2013).

O Conselho Nacional de Assistência Social aprovou a Política Nacional de Assistência Social - PNAS pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Essa política, elaborada de forma participativa em âmbito nacional, foi implementada pela Secretaria Nacional de Assistência Social – do MDS. Em 2003, com a Emenda Constituição n. 42, o financiamento da Assistência Social ficou vinculado ao orçamento da Seguridade Social com ônus para toda a sociedade, direta ou indiretamente, incluindo contribuições de trabalhadores e patrões.

Uma política de transferência de renda articulou o Benefício de Prestação Continuada- BPC com o Bolsa Família- BF, tornando-se direitos sociais. Teve grande efetividade na redução da pobreza, embora persista a desigualdade de classes, de gênero, de raça e cor e de múltiplas discriminações. A construção de uma sociedade equânime não se faz apenas com normas legais, é de natureza estrutural na relação entre acumulação de capital e redistribuição da riqueza socialmente produzida, renda concentrada nos grupos dominantes no capitalismo estruturante.

Em conclusão, a ruptura da política de assistência social com o assistencialismo, o filantropismo e o clientelismo, tornando-a direito da população e dever do Estado, foi estabelecida no primeiro projeto da Loas, revigorado após o veto de Collor, mas somente efetivado

como institucionalidade pública capilarizada por meio do SUAS no governo Lula de 2003. O governo Dilma Rousseff aprofundou essa política. Há Centros de Referência da Assistência Social em todos os municípios, com mais de 600.000 pessoas trabalhando no SUAS. Aperfeiçoou-se cadastro único da população em situação de pobreza, o que inclusive viabilizou o auxílio emergencial durante a pandemia do covid-19. Foi reduzido o primeiro-damismo (gestão da assistência pelas primeiras-damas), A transferência de renda retira da fome mais de 30 milhões de brasileiros. Os serviços socioassistenciais públicos estão capilarizados, embora ainda com falta de recursos e de pessoal. O fundamental é que direitos à assistência social são assegurados. Há forças conservadoras obscurantistas aliadas ao neoliberalismo, representadas pela extrema-direita bolsonarista (neologismo oriundo de Bolsonaro, capitão militar que governou o Brasil com políticas autoritárias, neoliberais e conservadoras de 2019 a 2022), que defendem o filantropismo para exercer o poder e a exploração da classe dominante. Fortalecer a Loas e o Suas é trabalho permanente para o direito à vida.

Referências

BARBOSA, Eni Maria Monteiro. **O processo de regulamentação da Assistência Social: Avanços e retrocessos**. Texto para discussão n. 222. Brasília: Ipea, 1991.

MPAS. SECRETARIA DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Brasília: SEAS, 2001.

PAIVA Ariane Rego de; LOBATO Lenaura de Vasconcelos Costa. **O papel**

do MDS na institucionalização do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. In SER Social, Brasília, v.13, n.28, p.157183, jan./jun.2011. Doi: https://doi.org/10.26512/ser_social.v13i28.12686

PAIVA, Denise. **Era outra história: política social de Itamar Franco, 1992-1994.** Minas Gerais: Editora UFJF, 2009.

SPOSATI, Aldaiza. **Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista.** In CRUS, José Ferreira da (Org.). 20 anos da Lei Orgânica da Assistência Social. p.20-42. Disponível em https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/20anosLOAS.pdf, 2013

YASBECK, Maria Carmelita. **Estado, políticas sociais e implementação do SUAS.** In BRASIL. CapacitaSuas. Volume I. Brasília: MDS, 2008, p. 79-136

Os 30 anos da LOAS

Profa. Dra. Aldaíza Sposati²

Rememorar a presença, na legislação brasileira, da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS mais do que comemorar, implica entender seu significado, presença e vigência em suas três décadas de existência³. Assim, rememorar antecede o comemorar, pois isto depende do quanto a prática governamental, ao longo das três décadas, se afastou ou se aproximou do disposto no texto legal.

A expressão LOAS tornou-se corriqueira, assim como SUAS—Sistema Único de Assistência Social. Ambas são ditas, repetidas, desenhadas em cartazes como se, ao mostrá-las ou expressá-las, na forma de uma marca ou distintivo, já estivesse sendo partilhada sua identidade.

Claro que há determinadas palavras que, ao serem emitidas, já trazem em si a projeção, a materialização de seu entendimento. A palavra/marca Bom Bril de imediato remete a natureza e materialização do objeto e até, por exemplo, à cor e estilo das letras que a definem. O mesmo, porém, não acontece com o SUAS ou com a LOAS,

² Professora titular senior da PUCSP, pesquisadora do CNPq e do NEPSAS/PUCSP, militante da RBRB.

³ A construção deste texto do ponto de vista histórico não descreveu todos os passos históricos pois já se conta com textos detalhados. Aponto como referência o livro, *A Menina Loas*, preparado para a IV Conferência Nacional de Assistência Social de 2003, ali se descrevem os fatos com inclusão de documentos históricos entre 1988 e 1993.

dois dispositivos legais relacionados com a Ordem Social promulgada pela Constituição Federal de 1988.

Não se trata, porém, de um defeito da LOAS ou do SUAS, mas sim, da ausência do necessário entendimento de como essas expressões institucionais vinculadas a uma política social são determinadas historicamente, sobre o modo pelo qual essa sociedade, no caso a nossa, brasileira, opera com os direitos humanos e sociais.

O SUAS e a LOAS pertencem ao campo da seguridade e da proteção social, o que lhes dá mais complexidade na sociedade de mercado, historicamente organizada por interesses opostos demarcados pela alta desigualdade social. Trata-se de uma sociedade separada em classes sociais desiguais e bastante distintas entre si e entre seus interesses.

Portanto, a LOAS e o SUAS se instalam em uma zona de conflitos sociais, cuja superação implica em forte compromisso civilizatório, em que as/os cidadãs/cidadãos devem ser tratadas de modo equivalente como humanos que são. Modo equivalente não significa desejo da homogeneidade, pois nossa diversidade social é marcada, à partida, pela diversidade étnica e de gênero. A ética humanista fundante da assistência social, e que sustenta a LOAS e o SUAS, não permite que se coloque de lato a presença real e concreta da diversidade como elemento constitutivo da proteção social. Portanto é inadequado entender-se que o objetivo da LOAS e do SUAS é a alteração

da renda individual.

Sem dúvida, a melhoria de renda e de condições dignas de trabalho são fundamentais. Todavia, isso não significa que à política de proteção social caiba resolver a condição de trabalho e renda dos habitantes do país. O fato de que a LOAS e, sobretudo, o SUAS, em sua operação, detectem expressões concretas dessa condição de precarização das condições de trabalho e renda, não significa que tenham, ou que devam ter, capacidade resolutiva para superar tais desigualdades de caráter socioeconômico e político. Isto exige relações intersetoriais demarcadas por pactos institucionais formais, se assim não for, a LOAS e o SUAS se tornariam meros paliativos emergenciais.

Enfrentar essa situação não permite improvisação. Sua efetivação implica em capacidade institucional com provisão de conhecimentos técnicos específicos e possibilidades orçamentárias de fazê-lo. Pactos pontuais e individuais com empresas para vagas de trabalho, não constitui uma política de proteção social estatal. Arranjos personalizados não se coadunam com direitos sociais de uma política social e pública pois arranjos não constroem respostas a todos que dela necessitam.

Direcionar o SUAS para operar arranjos sociais significa destituí-lo de suas funções em operar a construção de repostas que garantam seguranças sociais, portanto, significa apartá-lo das finalidades que lhe são postas

pela LOAS. Talvez alguns fora da lei, entendam que esse é o destino do SUAS: ele então seria uma rede territorial de trabalhadores que devem ser dirigidos para outros objetivos que não estão na LOAS, no Suas ou na PNAS-04. Seria um sistema de micro incidência com operações emergenciais sem vínculo com acesso a direitos sociais e reconhecimento de cidadania.

Portanto, comemorar a LOAS exige antes de tudo responder a pergunta: se cabe renunciar ao que está previsto em lei, ou na LOAS, para desenvolver novos arranjos conjunturais.

O desafio da LOAS como proteção social implica fundamentalmente em gerar ambiente regado pela ética humanista que, como determina a Constituição Federal (artigo 6º), deve garantir a preservação da dignidade humana para todos. LOAS e SUAS, pela sua gênese constitucional, são impensáveis e imaterializáveis fora dos marcos históricos e políticos, marcos estes que, aliados ao processo democrático de reconhecimento social da cidadania, estão em contínua reconfiguração conjuntural. Embora se espere que esse seja um caminho evolutivo, nem sempre tem sido essa a realidade.

Ambas, LOAS e SUAS, como expressões de política de proteção social são, por natureza, antagônicas a valores da sociedade de mercado quando voltados para a acumulação e não para a distribuição.

O interesse econômico da sociedade de mercado é mercadorizar, ou seja, criar produtos precificados; o interesse social da proteção social é desmercadorizar, ou seja, criar atenções de acesso coletivo e público, não precificadas e que produzam condições dignas de vida ao todo da sociedade.

O confronto que se estabelece entre esses dois movimentos contraditórios tem consequências como:

Primeiro: não conseguem dar estabilidade no acesso a direitos humanos e sociais. Esses direitos são interpretados, reinterpretados, mas não se efetivam em garantias. Quem garante, por exemplo, o acesso à transferência de renda? Se, cada governo, a cada momento, muda unilateralmente suas regras. Insere e corta acessos sem manter espaço recursal que contenha resolução sob caráter tempestivo à sobrevivência do requerente.

Segundo: apresentam dificuldade em reconhecer a totalidade da demanda a cada necessidade social o que a faz referida a toda/o cidadã /cidadão em igualdade de direito coletivo preferindo:

a) diluir necessidades sociais em indivíduos para que sejam protagonistas em obter a própria proteção social: a troca de cartão da transferência de renda pela carteira de trabalho apaga o direito humano à proteção social mesmo que disposto na LOAS ou no SUAS;

b) rechaço ao reconhecimento social da condição de cidadã/cidadão de direitos a ter acesso à cobertura a uma necessidade social desprecificada. Introdução de processos seletivos de renda que desconhecem a provisão da necessidade social e focalizam a precariedade da renda. Desloca-se a noção de necessidade social para condição de necessitado ou sem renda ou acesso ao consumo precificado, embora política social constitua o acesso desprecificado.

Terceiro: fazem da política de proteção social protagonizada pela LOAS um grande pronto socorro de emergências, de agravos. Sem dúvida, a proteção social especial, em uma de suas faces, gera respostas para agravos, além de responder, de modo contínuo, pelas situações de dependência e violações da dignidade humana. Todavia, a LOAS, o SUAS, a PNAS dispõem de um conjunto de propostas/respostas de fortalecimento de unidades familiares, de convívio social, de fortalecimento de vínculos, de atenção do ciclo de vida humana que demanda maior rede de proteção que inclui garantias de proteção integral para crianças e adolescentes e provisão de vida digna a idosos. Somos uma sociedade marcada por envelhecimento crescente.

Mutações históricas

Ao longo das décadas vividas, dos anos 1993 a 2023, os três movimentos acima sintetizados, relativos ao

tratamento circunstancial da LOAS e do SUAS, seguem reiterados, com nuances, entre os governos, mas nunca, superados. Essa interpretação de fato, trava o disposto pela Constituição de 1988, que consta na LOAS ou no SUAS. Em 2011, aos 18 anos de sua implantação o texto original da LOAS foi substituída pela LOAS-SUAS (Lei nº12435/11). Muitas outras mudanças pontuais foram realizadas que estão a merecer um estudo detalhado, cujo aprofundamento necessário extrapola o âmbito restrito deste texto.

Após 30 anos, em 2023, o que foi o texto da LOAS em 1993 é um pano de fundo de muitas alterações, cada uma delas realizada por uma lei federal de iniciativa do Legislativo ou do Executivo. A fragmentação substituiu a unidade fragilizando os ditames da política social enquanto tal.

É importante lembrar que Lei Orgânica é um tipo de lei distinta da lei Ordinária⁴. Ela processa a mediação para entendimento do texto constitucional, sua interpretação e adoção. A matéria de uma Lei Orgânica se assenta em temas que provocam mudanças profundas na dinâmica do Estado e regulam a vida das/dos cidadãs e cidadãos.

Por consequência, o trato múltiplo e conjuntural da LOAS, em texto e em contexto operativo, dificulta sua estabilidade e segue transformando o SUAS em

⁴Relembre-se que os municípios são regidos por uma Lei Orgânica Municipal (LOM) e não, por uma Constituição como os Estados e que, a aprovação no Legislativo, de um projeto de Lei Orgânica pela sua natureza exige quórum específico.

uma ferramenta, uma estratégia institucional alcançável para os objetivos de outras políticas que não são territorializadas. Sob esse referencial, o SUAS deixa sua condição de Sistema Único de Assistência Social, para ser sistema operativo territorial de diversas políticas e programas sem territorialização e sem reconhecimento de direitos de cidadania, ou como disposto na LOAS, sem constituir dever de Estado e direito de cidadania. Decisões centralizadas são tomadas sem oitiva de trabalhadores, cujos contratos são assentados na política constitucional de assistência social. A LOAS e o SUAS vão se modificando à medida em que o movimento histórico da sociedade brasileira e seus dirigentes também se modificam. Mesas de negociação não são só salariais, caso não se referenciem no espeito devido ao trabalho digno o que inclui o pensamento do trabalhador.

Portanto, a primeira constatação sobre os 30 anos de vida da LOAS, uma regulação da política constitucional de assistência social (pública ou privada), é que ela é impensável fora dos marcos históricos e políticos que lhe dão peculiaridade no enfrentamento de expressões da questão social na sociedade brasileira. Portanto, responder nesta XIIIª Conferência Nacional que SUAS queremos implica, primeiro em responder a indagação: que proteção social deve ter a sociedade que queremos? que direitos sociais e humanos devem ser garantidos para proteção social de as/os cidadãs e cidadãos brasileiros?

É preciso registrar que o peso político exercido pela

construção da LOAS pós Constituição de 1988 envolveu debates na sociedade, no Parlamento, nos movimentos, nas frentes de luta. Essa força democrática mobilizadora, ocorrida entre 1988 e dezembro 1993, se expressou em linguagem formal da legislação. Mas parece que esse vigor histórico foi sendo normalizado e se fragmentado entre burocracias e o pensa ocasional de seus dirigentes.

A tramitação do Projeto de Lei da LOAS em 1989-1993, se deu em dois tempos marcados por dificuldades crescentes. A primeira redação de responsabilidade do Legislativo contou com auxílio externo provido pela Universidade de Brasília por Ato da Reitoria nº692/88. Foi criado Grupo de Assessoramento incumbido de promover subsídios e estudos para suprir os desdobramentos do texto da Constituição nas áreas de saúde, previdência e assistência social. Desse grupo foi gerado um grupo assessor de assistência social composto por 13 membros. Ali estavam Vicente e Eva Faleiros, Potyara Pereira dentre outros nomes próximos aos brasilienses. Este grupo se estendeu para mais 43 participantes, entre eles Antônio Carlos Gomes da Costa, Neide Castanho, Carmem Craidy e Aldaíza Sposati.

O projeto de lei nº 3.099 enviado ao Presidente recebeu em 17-09-1990 (mensagem nº 672) veto do qual se extraiu a seguinte frase: “ Entre as razões ponderáveis que justificam o veto sobressai a da existência, a proposição, de dispositivos contrários aos princípios de uma assistência social responsável, que se limite a auxílios

às camadas mais carentes da população, sem contudo comprometer-se com a complementação pecuniária e continuada de renda, papel este de uma ação voltada a maior disponibilidade de empregos e salário dignos”.

É de se constatar que Collor expressou em 1990, como justificativa de seu veto, orientação que até hoje permanece com vitalidade mesmo neste Governo de Coalizão.

Potyara Pereira defendeu (conforme consta nas diretrizes da LOAS) que a assistência social como política é: “sinônimo de proteção universal ou de direito social, tal como consta na Constituição. É aquela política da qual se vale a lógica das necessidades sociais para impor limites ao poderio e à prepotência da lógica da rentabilidade. Ela não tem caráter meramente residual como muitos pensam. A assistência social é um elemento estrutural do modo de produção capitalista que problematiza, por dentro deste modo de produção, a sua tendência para a desigualdade e para a injustiça”.

O debate sobre as implicações da introdução, na agenda do Estado Social brasileiro, da assistência social, responsabilidade social e direito de cidadania, acabou por ocorrer após outubro de 1988, quando da aprovação da Constituição Federal de 1988.

Mesmo após período turbulento para a gestão do SUAS (2016-2022), a proposta de garantia de

proteção social é, ainda, entendida como secundária à disponibilidade de emprego e salário. Com o nível que temos de desemprego e precariedade da remuneração não deveriam existir proteção social e garantias sociais, para além da capacidade de consumo individual obtida no trabalho, mesmo com insignificantes salário-família menor com valor que não alcança 60 reais por mês criança, ou menos de 2 reais por dia.

Encerro esta análise com trecho e documento de 1993, Ponto de Vista que Defendemos, apresentado pelo CEFESS como resultante de Grupo e Trabalho da categoria dos assistentes sociais formado por: CFAS/CFESS; ANAS; ABESS/ABEPSS; ANASSELBA- servidores da LBA.

Defendemos pontos de chegada de uma política de Assistência Social que:

- *Conceba a Assistência Social como um dos mecanismos na luta permanente pela apropriação da riqueza socialmente produzida, bem como dos instrumentos e recursos que garantam o exercício de direitos sociais, civis e políticos;*

- *Assegure, por meio de estrutura democrática e participativa, o apoio às várias iniciativas autônomas de organização, luta e resistência coletiva das parcelas mais pauperizadas;*

- *Em que a Assistência Social assuma a*

interlocução com as demais Políticas Públicas com o estatuto de Política Social;

- *Articule a reivindicação pela ampliação e melhoria dos serviços públicos ao direito dos trabalhadores de interferir e de participar na gestão, fiscalização e aplicação dos recursos;*

- *Assegure a parceria público e privado na prestação de serviços assistenciais apontando novas formas de articulação Estado/Sociedade Civil;*

- *Atribua conteúdo e forma pública aos serviços de Assistência Social mesmo quando prestados pela rede privada;*

- *Assegure, na perspectiva de benefício social, a renda mínima aos trabalhadores;*

- *Especifique, no âmbito dos serviços assistenciais, além das atividades emergenciais, ações de caráter contínuo, organizadas em uma rede de serviços;*

- *Determine a reorganização dos serviços socioassistenciais de todo país, impedindo a fragmentação e sobreposição de esferas de poder;*

- *Estabeleça a gratuidade total dos serviços prestados por entidades subvencionadas pelo poder público;*

- *Assegure à democratização da assistência social, a gestão institucional com descentralização política e administrativa, adoção de estratégias e mecanismos que fortaleçam o poder popular local;*
- *Efetive a municipalização do atendimento na direção da racionalização e otimização de recursos, da participação popular na formulação de políticas e no controle de sua Execução;*
- *Vincule transferência de atribuições à transferência de recursos;*
- *Estabeleça competências e as atribuições das três esferas de governo;*
- *Assegure fontes de financiamento dos serviços assistenciais, implementadoras de redistribuição de renda⁵.*

⁵Como fontes históricas valemo-nos de:

a- consultas a estudos e publicações -MESTRINER, M.L- Assistência e Seguridade Social:

Oposições e Aproximações. Dissertação de mestrado PUCSP.1992; FALEIROS, V. -A questão da assistência social (Critérios, Clientela, Benefícios, Serviços e entidades de assistência social) In Simpósio Nacional da Câmara - 3/11/89; PEREIRA, Potyara A assistência social como garantia de direitos Conceitos e funções da Política de Assistência Social no Brasil, IN Simpósio Nacional da Câmara -Janeiro de 1989;

b- coprodução das pesquisas- SPOSATI in Carta Tema- A Assistência Social no Brasil 1983-1990, Cortez Ed.1991; SPOSATI in : Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras. Cortez Ed. 1985; SPOSATI in Vida Urbana e Gestão da Pobreza. Cortez Ed.1988; SPOSATI in Os Direitos (dos desassistidos) Sociais. Cortez Ed. 1989.

c-presença; como consultora participante das reuniões técnicas para debate organizado pela UNB /IPEA em 1989; presença a autora como Conferencista do Simpósio Nacional sobre Assistência Social, realizado pela Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social da Câmara dos Deputados em junho de 1989;

Participação do GRUPO DE TRABALHO DA CATEGORIA DOS ASSISTENTES SOCIAIS formado por CFAS/CFESS- Conselho Federal De Assistentes Sociais ;Anas – Associação Nacional Dos Assistentes Sociais ; ABEPESS- Associação Brasileira Ensino Do Serviço Social; Cedeps-Centro De Estudos De Escolas E Serviço Social; Anasselba- Associação Nacional De Servidores da LBA.

Democracia e Respeito às Diversidades como Imperativos Éticos para a Reconstrução e Fortalecimento do SUAS

Edgilson Tavares de Araújo⁶

A Assistência Social enquanto direito de cidadania e proteção social existe graças a democracia. Em 1988, quando foi colocada na Constituição Cidadã como um dos direitos do tripé da seguridade social, juntamente com a saúde e a previdência social, assinala um horizonte de reparação histórica às pessoas que não eram tratadas como cidadãs, seja por suas diferenças e diversidades, seja por não serem vistas como “produtivas” num país de raízes escravocratas, meritocráticas e de capitalismo tardio que historicamente semeou muitas desigualdades. No texto constitucional é afirmado, no art. 203, que a Assistência Social deve “ser prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social” — grifo meu, compreendo que é a quem dela for necessário acessar devido a situações de vulnerabilidade e risco social e não a lógica de “necessitados sociais” ou de “plantão social”. Logo, não se trata apenas de uma questão de um direito voltado a quem não tem trabalho e renda, mas a

⁶ Doutor em Serviço Social (PUC-SP). Professor da Universidade Federal da Bahia. Diretor do Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS (DRSP/SNAS/MDS). Conselheiro do CNAS.

todas/es/os que historicamente foram vulnerabilizadas/es/os, inclusive devido aos preconceitos e discriminações relacionados aos seus marcadores de diversidades de classe, raça, gênero, orientação sexual, deficiência, idade, território, entre outros.

Quando há 30 anos, em 1993, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) afirma que a Assistência Social é direito do/a cidadão/ã, dever do Estado e Política de Seguridade Social não-contributiva/distributiva, considera-se um fazer precípuo do estado democrático de direito. Em 2004, com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS), se institucionaliza um processo de construção orgânica, participativa e pactuada federativamente de implementação de uma política pública para o enfrentamento do problema público dos riscos e vulnerabilidades sociais, adensados pelos preconceitos e discriminações que agravam às desigualdades com relação as diferenças e as/es/os diferentes. Instituir um sistema federativo de política pública com base em princípios e valores democráticos e republicanos é a antítese à lógica da ação social pontual praticada pela filantropia, da benemerência, da ajuda que nunca é ou será desinteressada, sem querer algo em troca. É a certificação de que o direito a Assistência Social “não se negocia mas deve ser cumprido”, por meio de ofertas planejadas, continuadas, permanentes, universais e gratuitas de serviços socioassistenciais, programas, projetos, benefícios, transferência de renda, assessoramento, defesa e garantia

de direitos.

Do ponto de vista normativo e valorativo o direito a Assistência Social, o SUAS, a democracia e as diversidades têm uma ligação simbiótica. Não por acaso, entre 2016 e 2022, para além da pandemia de Covid-19, quando a democracia e os valores republicanos foram fortemente atacados e asfixiados, o SUAS sufocou, mas resistiu. Trabalhadoras/es, usuárias/es/os, conselheiras/es/os, gestoras/es públicas/os governamentais e de organizações da sociedade civil estiveram na resistência contra do desmonte realizado por meio:

- do duro e contínuo desfinanciamento da política pública, chegando a 2023 com um corte orçamentário de 95% para a Política de Assistência Social;
- do não respeito as decisões das instituições de participação e controle social, principalmente, os Conselhos, bem como, de pactuação federativa (CIT – Comissão Intergestores Tripartite);
- da desconvocação da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social, em 2019;
- da PEC do Calote (EC nº 112/2021);
- do sucateamento das ofertas públicas com desvirtuamento dos serviços socioassistenciais

com criação de programas focalizados e apartados das ofertas tipificadas;

- da extinção do Programa Bolsa Família com a criação do falacioso Auxílio Brasil operado por instrumentos tecnológicos e políticos excludentes, pouco transparentes e com finalidades eleitoreiras;
- das múltiplas tentativas de desconfigurar o Benefício de Prestação Continuada (BPC), com a MP nº 1023/2020 que buscou retroceder a alteração da renda per capita de $\frac{1}{2}$ salário-mínimo, seguido de tentativas de projetos de lei nessa direção; entre outras atrocidades.

É importante ressaltar que para além da lógica neoliberal do estado fiscal, que criminalizou as/es/os diferentes e as diferenças, principalmente, aquelas/es/os em situação de pobreza, o que sempre esteve por trás desses pacotes de maldades foi um conjunto de valores e ideologia que autorizam e aumento da aporofobia (ou pobrefobia, como algumas pessoas têm preferido conceituar), racismo, sexismo, capacitismo, etarismo, xenofobia, LGBTfobia, entre outras discriminações, opressões e violências. Vivemos momentos terríveis, que jamais poderemos esquecer, pois todas essas questões adensaram as condições do SUAS que temos. Além disso, é importante ressaltar que lidamos com emergentes e agravados problemas públicos que implicam diretamente

o SUAS como, por exemplo, o aumento da fome e da pobreza; as desproteções as/aos órfãs/ãos da Covid; as situações dos migrantes, refugiados e apátridas; o aumento da violência de gênero e do feminicídio; as recorrentes emergências e calamidades públicas devido as mudanças climáticas; os ataques aos povos do campo, floresta e água; entre outros.

Todas essas questões que intensificaram as expressões da questão social nos últimos desgovernos, de 2016 a 2022, orquestrados pelo conservadorismo, fake news e ódio às diferenças, demonstram que a democracia e os sistemas de proteção social não são construtos prontos e acabados, a partir apenas de um conjunto finito de regras e procedimentos. A democracia não pode ser vista como um jogo, um regime político simples em que apenas se vota e escolhe representantes políticos em condições de igualdade. Tampouco é um jogo com apostas de baixo risco, pois as decisões da maioria afetarão as formas de existir do Estado, das políticas públicas, da coletividade, da nação. A democracia é um complexo sistema, um “regime de aprendizagem política”, com a virtude de seu aperfeiçoamento contínuo. Nesse sentido, para que ela não se desvirtue, pressupõe a existência do republicanismo, enquanto orientação de conduta e formas de pensar voltadas para a defesa da coisa pública e da vida social, da intensa participação de diferentes atores/ atrizes sociais habilitados/as/es a exercerem condutas públicas “virtuosas”, com “interesses bem compreendidos” ou voltados para o fortalecimento do interesse público. A

república nos exige qualificações e sensibilidade social para que a democracia se mantenha viva⁷ .

Por todas essas razões devemos lutar pelo SUAS que queremos, que tem como princípio ético desde a sua origem o fortalecimento da democracia, o respeito e a valorização das diversidades, o combate às desigualdades sociais - principalmente, as raciais. (Re)construir o SUAS no sentido de resgatar, atualizar e avançar significa qualificar as ofertas socioassistenciais, valorizar as/es/os usuárias/es/os-cidadãs/ãos e trabalhadoras/es, combater as vulnerabilidades e riscos sociais agravados pela fome, pobreza, opressões e violências de todos os tipos.

Nessa direção, as políticas de proteção social devem cada vez mais ser desenhadas e implementadas a partir do respeito aos modos de vida, de ser, estar, existir e resistir das pessoas e famílias com suas diversidades.

Para além de *institucionalidades* (instituições, normas, procedimentos etc.), *recursos* (cognitivos, econômicos, financeiros, pessoais, organizacionais), é fundamental na reconstrução do SUAS atentarmos para as *gramáticas* que se trata de um conjunto de definições, de práticas, de rotinas que são, quase sempre, primeiramente, descritas e, posteriormente, vividas e experienciadas. As gramáticas correspondem ao conjunto de valores,

⁷ COHN, Gabriel. A atualidade da questão republicana no Brasil do Século XXI. In: CUNHA, A. S.; MEDEIROS, B. A.; AQUINO, L. M. Estado, instituições e democracia: república. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia; 9)

incorporação de novos sentidos e paradigmas com relação aos problemas públicos e soluções encontradas no SUAS, que demandam e criam argumentações práticas⁸.

É preciso pensarmos e implementarmos o SUAS que queremos a partir das argumentos que defendemos e praticamos. Os argumentos são produções de práticas que possuem múltiplas funções, inclusive na descrição de problemas, definição de agendas, garantias simbólicas, que podem ser criticadas ou podem sutilmente moldar a atenção para os problemas públicos⁹. Ou seja, por meio deles são tomadas decisões. Por isso, precisamos compreender as condições nas quais a política pública de Assistência Social tem sido cotidianamente implementada, como tem enquadrado os problemas públicos que trata, qual o rigor do engajamento e de compreensão técnica e política das/es/os atrizes/atores sociais¹⁰ que fazem o SUAS e quais as fontes de preconceitos que existem. É importante, nesse momento, inclusive na 13ª Conferência Nacional de Assistência Social, ressaltarmos tais questões, pois como nos alertava recentemente a saudosa Simone Albuquerque: “o problema é que atualmente existem várias compreensões sobre o que é o SUAS”. Portanto, não no

⁸ ARAÚJO, E. T.; BOULLOSA, R. F. Avaliação da implementação dos Centros-dia de Referência para Pessoas com Deficiência e suas Famílias no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). In: LIMA, L. L.; RODRIGUES, M. I. A. Campo de públicas em ação: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas [recurso eletrônico]. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017

⁹ FISCHER, F.; FORESTER, J. (ed.) Turn in Policy Analysis and Planning. Londres: UCL, Duke University Press, 1993. FISCHER, F.; GOTTHEISS, H. (ed.) The Argumentative Turn Revisited. Public Policy as Communicative Practice. Londres: Duke University Press, Durham & London 2012

¹⁰ Ibid

sentido de uniformidade, mas de unicidade de princípios e valores, as argumentações em torno do SUAS que queremos, certamente, devem ser radicalmente centradas na defesa da democracia voltada para o interesse público, no respeito às diversidades e no combate às desigualdades.

Importante ressaltar que quando afirmo as diversidadeS – propositalmente com “S” e para desmitificar entendimentos que se trata apenas de questão de gênero e orientação sexual –, não faço referência apenas as diferenças físicas, ideológicas, culturais, políticas, religiosas, econômicas, que deveriam ser óbvias no trato das expressões da questão social. Mas, também, as dinâmicas territoriais/regionais que são peculiares e fluídas e a existência das sociedades multiculturais com relações de interdependência. Ou seja, no âmbito do SUAS, trata-se de compreender que cada pessoa é única, cada configuração familiar é singular e, portanto, as soluções para enfrentamento dos riscos e vulnerabilidades sociais devem ser guiadas por aspectos éticos que considerem essas premissas. Respeitar as diversidades e combater as desigualdades não significa lidar com os problemas sociais restritos à dimensão técnica, mas lidar com de modo ético e político com a questão. O contexto das diferenças, sua história e seu lugar social, deve ser discutido entre gestoras/es, trabalhadoras/es e usuárias/es/os. Se não tivermos essa atenção, corremos o risco de implementar novas desigualdades por meio das ofertas socioassistenciais. Trata-se de um debate que não deve apenas ser “transversalizado” sob o risco de se perder no

meio do caminho, mas deve ser visto como prioridade em cada serviço, programa, projeto, benefício e transferência de renda, dentro dos limites setoriais da Assistência Social. Aliás, só conseguiremos avançar no debate e construção intersetorial se tiver uma clara definição do nosso setor, com limites e fronteiras bastante evidentes com outras políticas públicas, com o sistema de justiça e o Sistema de Garantia e Defesa de Direitos.

Não sendo redundante, relembro aqui que o Plano Decenal de Assistência Social (2016-2026) traz em suas diretrizes a centralidade na questão do respeito às diversidades e à heterogeneidade das pessoas, famílias e territórios. Anuncia, assim, que é preciso universalizar o SUAS de modo que se torne acessível à todas/es/os, pensando nessas dimensões, bem como, garantindo a unidade nos processos de gestão e o contínuo aperfeiçoamento institucional para que consolidar a proteção socioassistencial na seguridade social. Chamo aqui a atenção para um dos objetivos específicos que lista que é preciso pensar na regulação do SUAS: A) as diversidades e especificidades de públicos: indígenas, quilombolas, ciganas/os, população negra e outros grupos étnico-raciais; migrantes, refugiadas/os, população em situação de rua; gênero e população LGBTQIAPN+; ribeirinhas/os/es, pescadoras/es, marisqueiras/es/os, comunidades de religião de matriz africana e de terreiro, e outros povos e comunidades tradicionais; geracional; presença de deficiência e/ou dependência de cuidados; pessoas idosas; pessoas retiradas da situação de tráfico de

peçoas; famílias com presença de trabalho infantil; e B) as diversidades e especificidades territoriais, tais como áreas de fronteira, de grande extensão territorial, Semiárido, Amazônia Legal e territórios rurais . Retomar tal plano implica em revisar nossas normativas visando ampliar direitos socioassistenciais e fortalecer a intersetorialidade, especialmente, com os Direitos Humanos, a partir da definição dos nossos papéis, limites e fronteiras, como já dito.

Também precisamos avançar no SUAS com relação a atenção a interseccionalidade, que diz respeito às multidiscriminações, ao reconhecimento da multiplicidade dos sistemas de opressão, principalmente, de classe, raça e gênero, que postula sua interação na produção e na reprodução das desigualdades sociais. Não se trata de apenas incorporarmos mais uma categoria teórica e analítica, mas entender a interseccionalidade como método de trabalho para a elaboração, implementação e avaliação da política de Assistência Social. Ou seja, em todos os nossos processos de trabalho, ter como premissa que as pessoas têm identidades múltiplas derivadas das relações sociais, históricas e de estruturas de poder, que acabam se cruzando em determinados momentos, inclusive durante as ofertas socioassistenciais voltadas para os diferentes públicos. É preciso cotidianamente perguntar: como as relações interseccionais de poder influenciam as relações sociais no âmbito do SUAS que são marcadas pelas diversidades, bem como por experiências individuais e coletivas na vida cotidiana?

Nesse momento histórico precisamos afirmar as demandas e especificidades relacionadas às diversidades para:

- atualizar a tipificação das ofertas socioassistenciais de modo a universalizar o acesso, condições de permanência das/es/os usuárias/es/os-cidadãs/es/os (inclusive os oriundos dos emergentes problemas públicos que citei anteriormente), cobertura e garantia da proteção social;
- lutar por condições de implementação daquilo que ainda não conseguimos implementar, garantindo melhores condições de trabalho, inclusive a valorização profissional e o combate aos processos de assédio que ocorrem também devido a preconceitos e discriminações;
- reordenar ofertas socioassistenciais, principalmente, nas entidades e organizações de Assistência Social / OSC que têm um importante papel enquanto coprodutora da política pública, respeitando a tipificação, a laicidade, a gratuidade e continuidade das ofertas socioassistenciais;
- afirmar o SUAS como integrante da política de cuidados, fortalecendo a identidade das ofertas peculiares ao sistema e implantando serviços híbridos com outras políticas públicas de modo

interseccional e intersetorial com outras políticas públicas;

- retomar e fortalecer os diversos processos de educação permanente e formação continuada de modo qualificado a todas/os atores/atrizes do SUAS, incluindo trabalhadoras/es de organizações da sociedade civil e criando programas de educação popular e política para usuárias/es/os;
- democratizar e valorizar os diversos perfis de trabalhadoras/es no SUAS - quantas trabalhadoras/es transgênero, com deficiência, de povos tradicionais etc. temos? Por quê?;
- rever critérios de exigências nas ofertas socioassistenciais com relação a usuárias/os/es-cidadãs/ãos/es que já passam por situações de extrema vulnerabilidade e que altas exigências podem gerar novas desigualdades;
- fortalecer as instâncias de controle social, principalmente, os conselhos, bem como os fóruns, coletivos e outras formas de mobilização da sociedade civil, com atenção as especificidades e condições de equidade relacionadas às diversidades. Para além de ampliarmos o olhar sobre paridade e proporcionalidade na participação e controle social é preciso adensarmos os critérios de representatividade;

- ampliar o olhar para critérios de financiamento da política pública tendo por foco não apenas o porte dos municípios, de modo homogêneo, mas valorizando critérios que considerem a interseccionalidade dos públicos socialmente protegidos pelo SUAS;

Esses são alguns dos muitos aspectos e desafios que entendo que devem ser pensados, debatidos e deliberados na 13ª Conferência Nacional de Assistência Social, em seus cinco eixos temáticos. Em todos eles, é fundante termos à frente a urgência das questões trazidas aqui sobre democracia e diversidades.

Por fim, afirmo que no SUAS que queremos é imperativo fazer escola de e para a vida, para o empoderamento das pessoas com suas diversidades, que só vai ocorrer quando estas reconhecerem as opressões e violências que passam, lutarem pelos direitos humanos e sociais e que estes lhes sejam plenamente garantidos. No SUAS que queremos a convivência e o fortalecimento de vínculos sociais com as diferenças e as/es/os diferentes remetem a essência de nossa razão para consolidar o maior sistema de políticas públicas de proteção social da América Latina. Viva o SUAS com reconstrução, afirmação, movimento e avanço democrático voltado ao interesse público!

Financiamento da Assistência Social

Denise Colin¹¹
Jucimeri Isolda Silveira¹²

O financiamento se constitui em um dos elementos estruturantes das políticas públicas, na medida em que organiza a distribuição do fundo público, que é composto por impostos, taxas e contribuições das cidadãs e dos cidadãos brasileiros, traduzidos em investimentos financeiros, materiais e produção e custeio para a provisão de bens e serviços, assim como de benefícios e de transferências de renda. Segundo Eduardo Fagnani (1998, p. 121-122) é possível verificar a eficácia da utilização destes recursos, em proporção às demandas apresentadas para as políticas sociais, ao considerarmos o seu montante (o quanto foi aplicado diante do volume e da complexidade das questões que se pretende atender), o seu direcionamento (onde, como e com que qualidade foi aplicado), e a natureza das fontes de financiamento (a origem dos recursos e a capacidade de arrecadação e de

¹¹ Denise Colin: Doutora e Mestra em Sociologia (UFPR), Assistente Social do Ministério Público do Paraná, professora do Curso de Serviço Social da PUCPR, Foi Secretária Nacional de Assistência Social.

¹² Jucimeri Isolda Silveira: Doutora em Serviço Social (PUCPR), Mestra em Sociologia (UFPR). Docente do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas (Mestrado e Doutorado) da PUCPR. Assessora Técnica do Congemas, atua na Frente Nacional em Defesa do SUAS e da Seguridade Social e da Coalizão Direitos Valem Mais.

distribuição).

No âmbito da política de assistência social, a previsão legal e normativa de financiamento público viabiliza a efetivação de seus objetivos como o de assegurar a proteção social não contributiva, de promover a defesa de direitos e de realizar a vigilância socioassistencial. Neste sentido, o artigo 195 da Constituição Federal de 1988 prescreve que “as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da Seguridade Social, financiado por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e de contribuições sociais do empregador, da empresa e da entidade; do trabalhador e dos demais segurados da previdência social; da receita de concursos de prognósticos; e do importador de bens ou serviços do exterior. E as normas complementares da área, tais como a Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004, a NOBSUAS/2012, os Decretos e as Portarias/MDS/SNAS e as Resoluções do CNAS, entre outras, deram concretude ao cofinanciamento, de modo a demarcar sua natureza obrigatória e estabelecer as corresponsabilidades dos entes federativos e das instâncias do SUAS, com a finalidade de assegurar e potencializar a execução de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Nesta perspectiva, foram demarcadas as principais premissas que compõem a gestão do SUAS e nela o

financiamento, tais como:

- *o requisito de criação e de funcionamento do Conselho, do Plano e do Fundo de Assistência Social, como espaços de deliberação e instrumentos de planejamento;*
- *a alocação de recursos próprios pelas esferas de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) destinados especificamente à política de assistência social na função 08, visando oficializar o SUAS nas peças orçamentárias para autorizar a realização dos investimentos financeiros;*
- *a garantia das transferências de forma regular e automática fundo-a-fundo entre as esferas de governo para a efetivação do cofinanciamento compartilhado;*
- *a definição democrática e republicana dos critérios de partilha de recursos, pactuados nas Comissões Intergestores e deliberados nos Conselhos de Assistência Social para assegurar a diretriz de participação e do controle social;*
- *a estruturação da gestão orçamentária e financeira condizente com as demandas da sociedade, considerando as realidades locais e regionais, assim como as diversidades que*

impactam nas prestações do SUAS;

- *o cumprimento das atribuições comuns e específicas dos entes federativos no cofinanciamento dos serviços e dos benefícios socioassistenciais, conforme a tipificação nacional e as exigências por proteção social;*
- *o estabelecimento de pisos para os serviços socioassistenciais, repassados por blocos da proteção social básica e da proteção social especial, e de incentivos para a gestão, de acordo com o custo dos serviços e das atribuições da gestão;*
- *a garantia das prestações continuadas, evitando interrupções, ameaça de suspensão ou precarização da política de assistência social.*

Tal lógica de financiamento reforça a efetivação da primazia da responsabilidade do Estado, em parceria com a sociedade, e do direito da cidadã e do cidadão em acessar o direito constitucional à Assistência Social. Ao se configurar como de caráter obrigatório, tanto no âmbito do planejamento público (orçamentário, financeiro e gerencial), quanto no espectro dos princípios de descentralização político-administrativa e de democracia participativa, com controle social das ações e dos recursos, exige-se a adoção de estratégias para fundamentar a disputa política e econômica pelo fundo público. Disputa

que pode ser orientada por interesses semelhantes, e que requer previsão compartilhada das receitas e das despesas, mas também pode se guiar por interesses contraditórios, e culminar na disparidade da arrecadação e da destinação dos recursos, ocasionando a concorrência entre as políticas e, na pior das hipóteses, a precarização de determinadas políticas sociais.

Na esfera do SUAS, essa situação é agravada em muito por não haver vinculação constitucional de percentual orçamentário para a área, tal como ocorre com as políticas de educação e de saúde. Daí a importância de aprovação da PEC nº 383/2017, que altera a Constituição Federal de 1988 para garantir recursos mínimos para o financiamento do SUAS, e estabelece que a União aplicará, anualmente, ao menos 1% da receita corrente líquida do referido exercício financeiro. Tal fato gera a necessidade de convencimento constante acerca da importância de melhor estruturação da política de assistência social como resposta qualitativa do Estado brasileiro, na perspectiva de suplantar as desigualdades sociais, considerando sobremaneira os determinantes de raça, gênero e classe social; de respeitar as singularidades e diversidades territoriais decorrentes do denominado “Fator Amazônico”, “Fator Pantaneiro”, Semiárido, regiões de fronteira, comunidades tradicionais, territórios indígenas, povos das águas e da floresta, regiões de fronteira, situações de emergência e calamidade, entre outras.

Como forma de alinhar as finalidades do SUAS às

prestações junto às situações de vulnerabilidade e risco social e pessoal, o financiamento e o cofinanciamento da assistência social devem ocorrer na estrutura da função programática 08 e ter como referência valores compatíveis com as demandas por proteção socioassistencial, em consonância com as corresponsabilidades dos entes federativos (União Estados, DF e Municípios), tendo sua inscrição nos instrumentos normativos do sistema orçamentário brasileiro (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO e Lei Orçamentária - LOA), sempre em estreita relação com os Planos Decenais de Assistência Social, com base nas prioridades e metas estipuladas.

A NOBSUAS/2012 estabelece as responsabilidades dos entes federativos na destinação de recursos próprios para a política de assistência social:

• Art. 53 para os Municípios e o Distrito Federal: I – custeio dos benefícios eventuais; II – cofinanciamento dos serviços, programas e projetos socioassistenciais sob sua gestão; III – atendimento às situações emergenciais; IV – execução dos projetos de enfrentamento da pobreza; V – provimento de infraestrutura necessária ao funcionamento do Conselho de Assistência Social Municipal ou do Distrito Federal.

• Art. 54 para os Estados: I – participação no custeio do pagamento de benefícios eventuais referentes aos respectivos municípios; II - apoio técnico e financeiro

para a prestação de serviços, programas e projetos em âmbito local e regional; III - atendimento às situações emergenciais; IV - prestação de serviços regionalizados de proteção social especial de média e alta complexidade, quando os custos e a demanda local não justificarem a implantação de serviços municipais; V - provimento da infraestrutura necessária ao funcionamento do Conselho Estadual de Assistência Social.

• Art. 55 para a União: I - financiamento do Benefício de Prestação Continuada - BPC; II - financiamento do Programa Bolsa Família - PBF; III – apoio técnico para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV - cofinanciamento dos serviços, programas e projetos socioassistenciais, inclusive em casos emergenciais e de calamidade pública.

Diante destas atribuições, os Conselhos de Assistência Social desempenham um papel fundamental na imposição do controle social sob a ótica do financiamento, com destaque para:

• exercer o controle e a fiscalização da instituição e do funcionamento do Fundo de Assistência Social;

• aprovar a proposta orçamentária anual;

• fiscalizar a receita e as despesas relativas ao cofinanciamento dos entes federativos;

• aprovar o plano de aplicação do fundo;

- *acompanhar a execução orçamentária e financeira periódica e anual dos recursos;*
- *aprovar a prestação de contas e deliberar sobre a reprogramação dos saldos;*
- *verificar se os serviços foram executados de acordo com as normas regulamentadoras da assistência social, dos pisos de proteção e dos blocos de financiamento específicos, de forma contínua e regular;*
- *avaliar o montante e a destinação dos recursos disponibilizados;*
- *identificar as melhorias na qualidade e na quantidade dos serviços ofertados à população.*

E a Conferência Nacional de Assistência Social, ao desempenhar a função de conferir as propostas com as ações desenvolvidas, e dimensionar as necessidades da população com o volume e a destinação dos recursos do fundo de assistência social em proporção factível com as demandas por proteção social, mobiliza todas, todos e todes para deliberar acerca das prioridades das ações e de seu respectivo financiamento e cofinanciamento.

Para propiciar materialidade a estes pressupostos, é preciso, ainda, que o orçamento da assistência social não esteja subordinado às exigências do ajuste fiscal ou de pagamento de dívidas externas e internas, dado

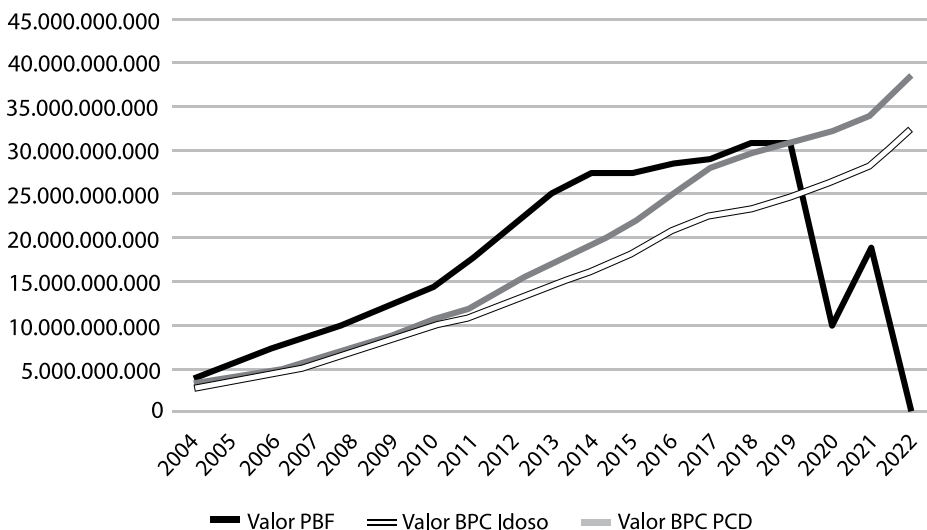
seu caráter de política de Estado, não contributiva, distributiva, gratuita e universal. Portanto, os impactos de desfinanciamento impostos pela Emenda Constitucional nº 95/16, que congela os investimentos nas políticas sociais (previdência social, educação, saúde e assistência social) por 20 anos, ou seja, até 2036, as demais normativas que fragilizaram o cofinanciamento, como a Portaria nº 2.362/2019, que promove a equalização das transferências intergovernamentais, e os desmontes realizados na gestão federal e nas instâncias de pactuação e de deliberação durante o período de 2016 a 2022, acabam por exigir a retomada do pacto federativo, o aumento dos recursos financeiros, a ampliação da cobertura dos serviços e a expansão qualificada das prestações do SUAS.

Ocorre que, ao observarmos a trajetória de financiamento e cofinanciamento federal para a política de assistência social, podemos perceber a drástica diminuição de recursos, particularmente no período de 2016 a 2022, conforme os gráficos a seguir. Cabe ressaltar que esta realidade se expande, na maioria das vezes, também para as esferas dos Estados e dos Municípios, como foi possível observar nas Conferências Estaduais e Municipais de Assistência Social em 2023.

O gráfico 1 mostra o valor em reais investido no PBF (Programa Bolsa Família) e no BPC (Benefícios de Prestação Continuada) Idoso e BPC PcD (Pessoa com Deficiência) entre 2004 e 2022. Não há valores do PBF para 2022 porque durante esse ano o programa foi substituído pelo

Programa Auxílio Brasil, com o PBF sendo retomado em 2023 com a mudança da presidência da república.

Gráfico 1 - Recursos investidos no PBF e BPC - em R\$



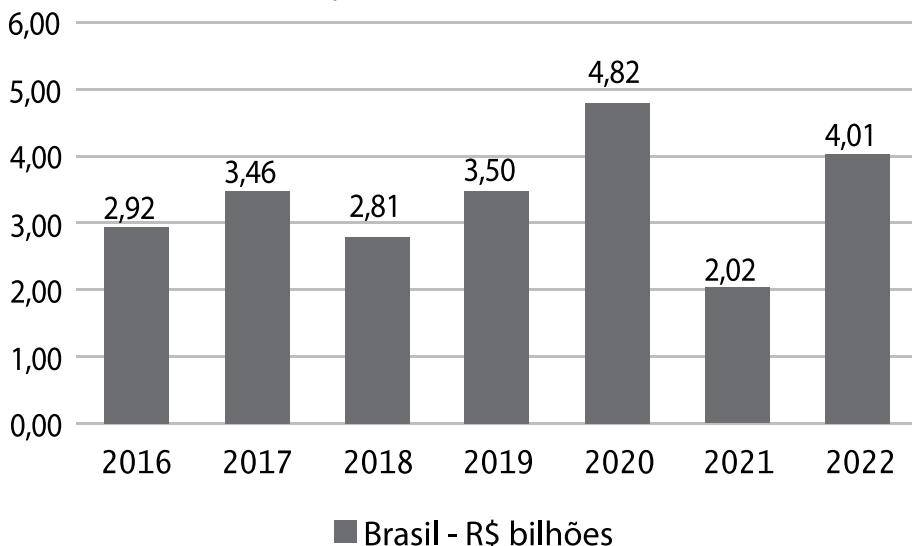
FONTE: Assistência Social nos Municípios (2023).

Há um evidente forte aumento nos recursos para os três benefícios sociais até 2019, com o BPC PcD superando em valor o PBF nesse ano devido ao seu maior valor médio. Os recursos nos três benefícios atingiram R\$ 80 bilhões em 2019. O BPC Idoso e o BPC PcD continuaram aumentando desde então, mas o PBF teve seus recursos reduzidos já que seus beneficiários foram parcialmente remanejados para o programa Auxílio Emergencial em 2020 e 2021 criado de forma temporária no contexto da crise sanitária e social

da COVID-19 e cujos valores zeraram em 2022 porque os beneficiários foram transferidos para o novo programa de transferência de renda brasileiro, o Programa Auxílio Brasil, com o PBF sendo recriado em 2023. O gráfico mostra a tendência de crescimento dos recursos para o BPC e Bolsa Família, interrompida com as mudanças causadas pela pandemia e com a criação do Auxílio Brasil, num contexto de predomínio de uma concepção residual, meritocrática e antidemocrática de políticas sociais.

O governo federal repassa recursos aos estados e municípios com a finalidade de cofinanciar programas e serviços do SUAS. O gráfico 2 mostra o valor total repassado pela União, por ano, entre 2016 e 2022.

Gráfico 2 - Repasses federais FNAS - R\$ bilhões



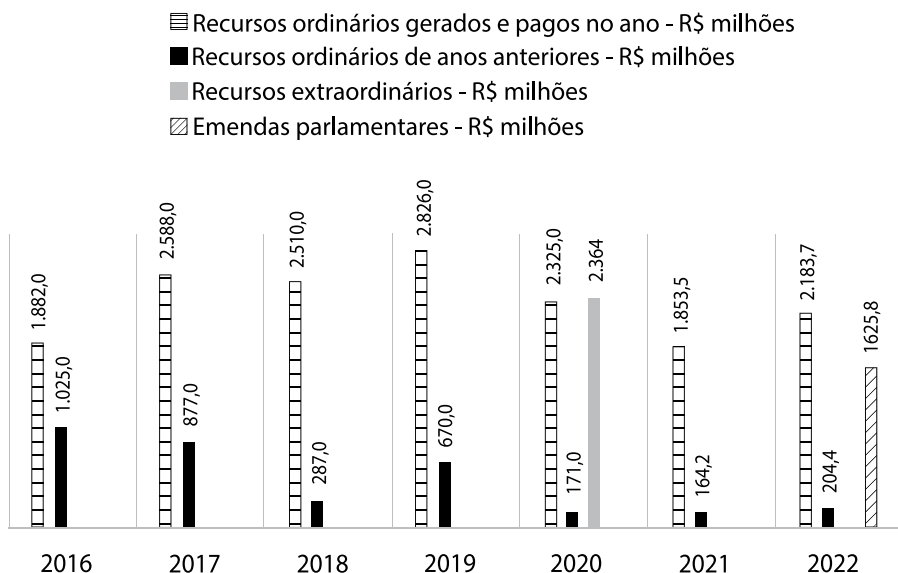
FONTE: Assistência Social nos Municípios (2023).

Os recursos aumentaram de 18,5% em 2017 para quase R\$ 3,5 bilhões, se reduzindo consideravelmente em 2018 para um nível inferior ao de 2016, passando por uma recuperação em 2019. Os recursos totais, considerando valores ordinários e extraordinários temporários para o enfrentamento da pandemia de COVID, aumentaram 37,7% em 2020 devido aos recursos extraordinários destinados aos serviços para atender as demandas da Covid-19 (equipamentos de proteção individual, benefícios eventuais, modalidades de serviços de acolhimento). Porém, sofreram uma forte queda de 58,1% em 2021 devido ao fim dos recursos extraordinários e a queda nos recursos ordinários em relação à pré-pandemia, evidenciando o forte desfinanciamento do SUAS, mesmo em um contexto de crise social com a continuação da pandemia de COVID-19, conforme mencionado acima (aumento da pobreza, da fome, das desigualdades, desemprego, entre das desproteções sociais). Os recursos dobraram em 2022, mas a maior parte desse aumento se deveu a emendas parlamentares, também temporárias e incertas por natureza, pois não são próprias da função 08 (assistência social).

O gráfico a seguir totaliza recursos ordinários, extraordinários, regulares e emendas parlamentares. Ocorre um leve aumento em 2017, uma queda em 2018 e uma recuperação em 2019. Em 2020 observa-se um aumento de 37,7%, tendo em vista os recursos extraordinários para combate à COVID-19. Já em 2021 ocorre uma queda de 58,1%, dada a descontinuidade dos

recursos extraordinários. Já o aumento em 2022, ocorre em devido as execuções das emendas parlamentares, cenário que pode ser mais bem identificado no gráfico a seguir.

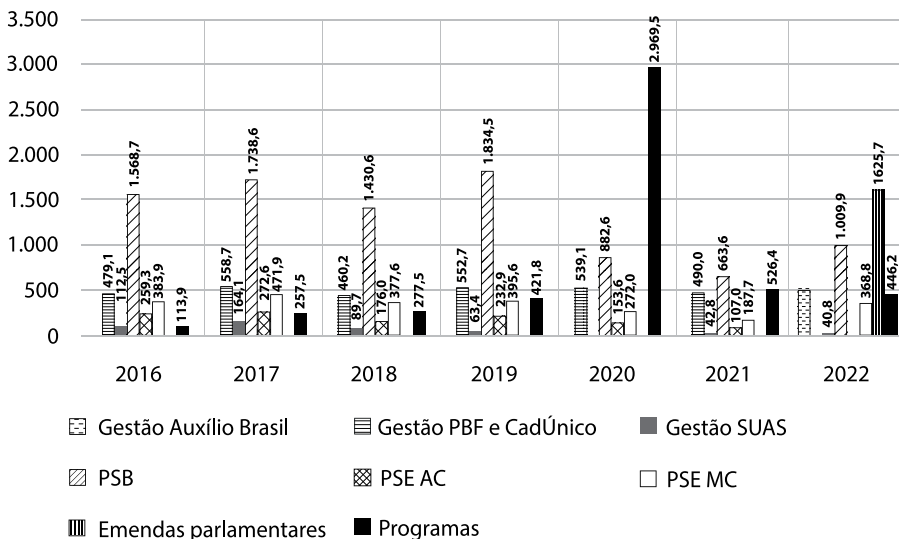
Gráfico 03– Recursos federais detalhados



FONTE: Assistência Social nos Municípios (2023).

O que se observa é uma redução dos recursos ordinários justamente num contexto de maior crise. Destaca-se que 40,5% dos recursos totais de 2022 foram emendas parlamentares, recursos não regulares e que não necessariamente se repetem. O gráfico abaixo demonstra a tendência de desfinanciamento do SUAS.

Gráfico 04 – Recursos federais detalhados por bloco



FONTE: Assistência Social nos Municípios (2023).

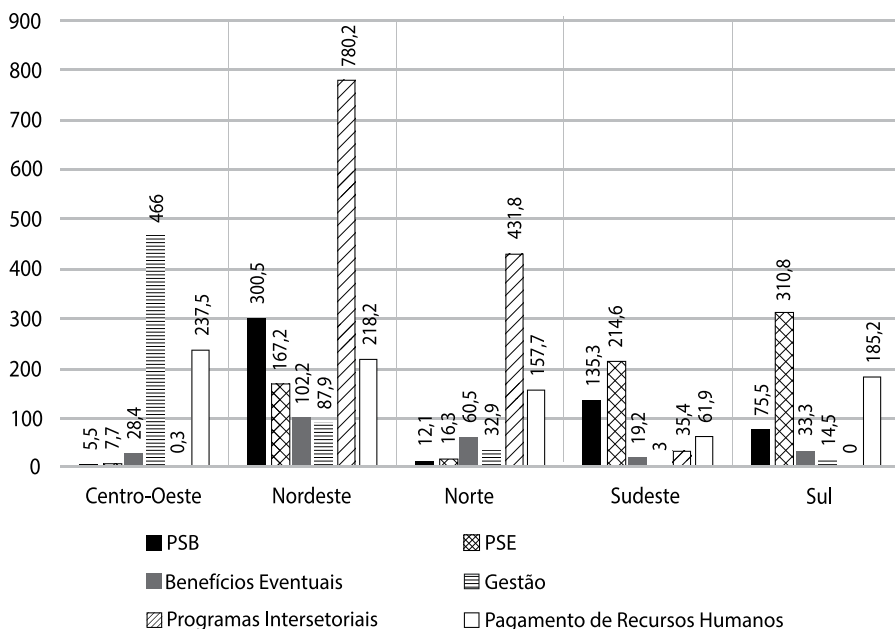
Constata-se uma dura tendência de redução progressiva dos recursos, principalmente, para a proteção social básica, o que ensejou diversas ações de mobilização dos atores do SUAS. A instabilidade nas execuções se observa na proteção especial, uma redução expressiva para gestão e um aumento em programas, principalmente para o Criança Feliz, e emendas parlamentares.

Quanto aos recursos estaduais destaca-se que em 2022, segundo estudos do Fonseas, que o país acumulou R\$ 3,55 bilhões nos FEAS das unidades federativas. A liderança, como esperado, é do Sudeste, seguido do

Nordeste, Norte, Centro e Sul, com valor reduzido.

No gráfico a seguir, é possível identificar a tendência das execuções.

Gráfico 05 - Valor por bloco e região - R\$ milhões



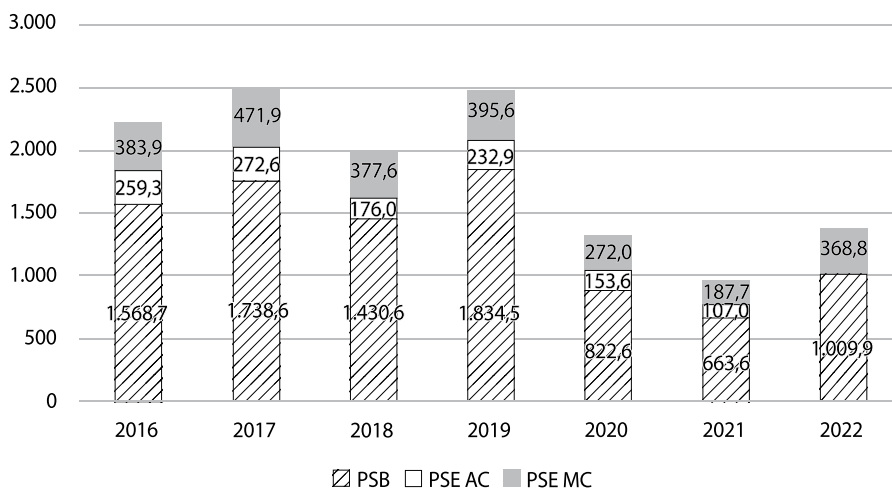
FONTE: Câmara Técnica do FONSEAS.

Percebe-se uma baixa execução no cofinanciamento de serviços, com maior execução da Proteção Social Básica no nordeste e da Proteção Social Especial nas regiões Sul e Sudeste. Ocorre um baixo cofinanciamento de Benefícios

Eventuais e de serviços no Centro-Oeste e Norte, e elevada execução em programas intersetoriais.

O gráfico 6 mostra os recursos para os diferentes níveis de Proteção Social, absolutamente essenciais para o cumprimento das responsabilidades no pacto federativo no que se refere ao financiamento.

Gráfico 6 - Recursos federais para Proteção Social - R\$ milhões



FONTE: Assistência Social nos Municípios (2023).

Os recursos aumentaram em 2017, caíram em 2018 e se recuperaram em 2019, caindo imensamente desde então, o que demonstra um desfinanciamento da Proteção Social maior do que o que houve com a Gestão. Em 2020, os recursos foram ainda parcialmente compensados por recursos extraordinários, mas em 2021 e 2022 foi marcado

por desfinanciamento. Os valores da PSB (proteção social básica) caíram e voltaram a crescer só em 2022, mas ainda assim estão em níveis muito inferiores aos de 2016 a 2019. A PSE AC (proteção social especial de alta complexidade) foi sendo fundida com a PSE MC (proteção social especial de média complexidade) ao longo do tempo e passou também por quedas expressivas nos recursos. É na Proteção Social que o desfinanciamento federal do SUAS fica mais evidente.

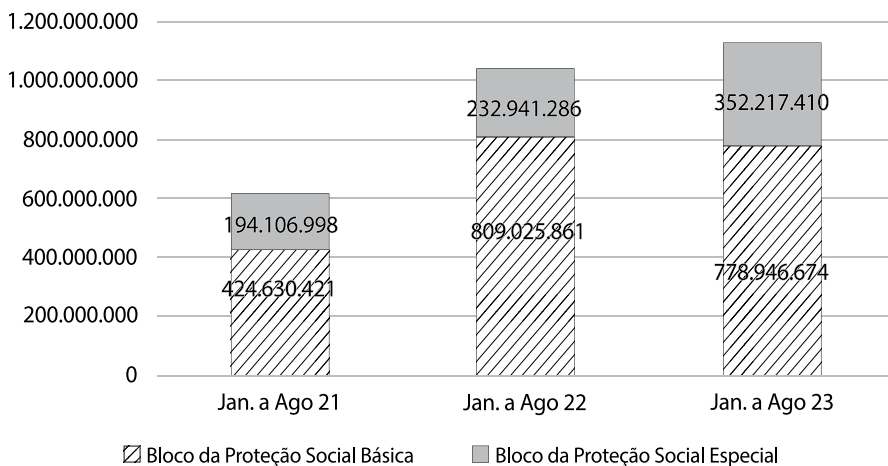
A análise das consequências sociais da atual crise agravada pela pandemia de COVID-19, demanda a compreensão de que vivenciamos, nos últimos anos e no caso brasileiro, um contexto de explicitação das duras consequências do modelo ultraneoliberal, associado às políticas pontuais, meritocratas e conservadoras (SILVEIRA, 2022). É evidente e inquestionável que o desfinanciamento das políticas sociais, diante do marco fiscal imposto pela EC 95/16, acrescido pelos impactos das reformas trabalhista e previdenciária, contribuiu para o agravamento da questão social.

A tendência de desfinanciamento impulsionou a imprescindível mobilização das instâncias e dos diferentes atores do SUAS (Conselho Nacional, Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, Fórum Nacional de Secretária/os de Estado de Assistência Social, Colegiado Nacional de Gestoras/es Municipais de Assistência Social, Fórum de Trabalhador/ases, Fóruns de Usuárias/os e inúmeras Entidades de Assistência Social) para a recomposição dos recursos

da política de assistência social, o que foi efetivado para o exercício de 2023, com a destinação de valores para os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, e a retomada do Programa Bolsa Família.

O gráfico 07 mostra a evolução dos valores federais para Proteção Social Básica e Especial.

Gráfico 7 - Recursos para Proteção Social entre Janeiro e Agosto - em R\$



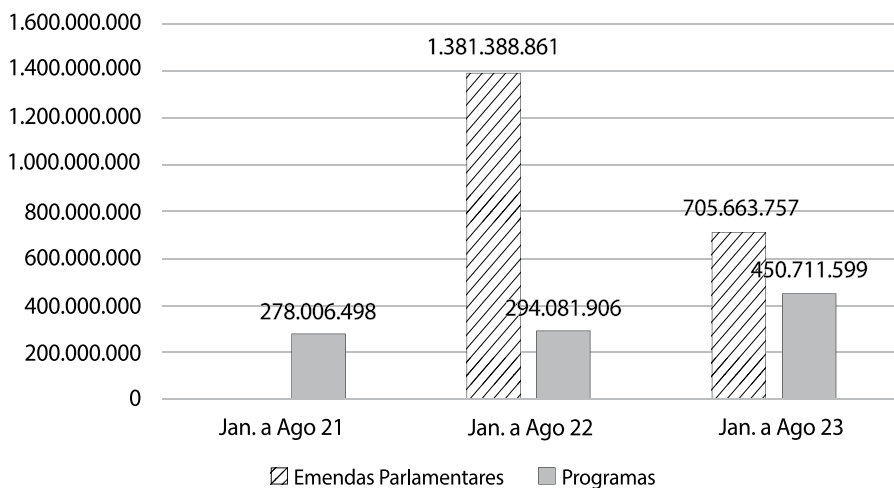
FONTE: Assistência Social nos Municípios (2023).

Os valores foram reduzidos em 2021, aumentando consideravelmente em 2022, com maior parte do aumento na PBS, que caíram levemente em 2023, enquanto para PSE aumentaram substancialmente. Isso evidencia uma recuperação parcial do financiamento da política em relação a 2021, ano com forte subfinanciamento, mesmo

em um contexto de crise sanitária, social e econômica no país.

O gráfico 8 mostra os recursos vindos de Emendas Parlamentares e Programas.

Gráfico 8- Recursos para Emendas Parlamentares e Programas - em R\$



FONTE: Assistência Social nos Municípios (2023).

O valor das emendas caiu pela metade em 2023, mas ainda continua expressivo. Já o valor dos programas variou pouco entre 2019 e 2020 e teve um aumento substancial em 2023. Aponta-se assim tendência de recuperação parcial do patamar de aproximadamente 2,7 bilhões para o SUAS em 2023 em bases mais sólidas.

O governo federal, por meio do Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, recuperou nos 100 primeiros dias a quase totalidade do orçamento aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (2,2 bilhões). A aprovação da PEC da Transição, reforçou o orçamento das políticas sociais e abriu uma janela de oportunidade para o fim do Teto de Gastos. Já são sete anos de Teto de Gastos efeitos destrutivos do orçamento público. Além de alterar os mínimos alocados para saúde e educação, que levaram a uma queda expressiva de recursos para estas áreas, o Teto afetou principalmente as despesas discricionárias relacionadas à garantia dos demais direitos, destruindo o orçamento de áreas essenciais como assistência social.

Portanto, um conjunto de desafios se colocam para ampliar, incrementar e assegurar o financiamento da política de assistência social, e podem orientar as deliberações de prioridades visando o aprimoramento do SUAS, tais como:

- o fortalecimento da disputa pelo fundo público, envolvendo diversos setores da sociedade e dos poderes constituídos, na intencionalidade de direcionar o orçamento para o enfrentamento das desigualdades sociais, étnico-raciais e de gênero, assim como de promoção da diversidade e de universalização do SUAS, de modo a tornar o sistema de proteção social mais amplo e abrangente;

- a garantia de recursos sustentáveis mediante vinculação orçamentária, com a aprovação da PEC nº 383/2017, que altera a Constituição Federal de 1988 para garantir recursos mínimos para o financiamento do SUAS, e estabelece que a União aplicará, anualmente, ao menos 1% da receita corrente líquida do referido exercício financeiro;

- garantia de repasse de recursos diferenciados e adoção de novos dispositivos que ampliem a proteção social, conforme preconiza a NOB/SUAS, em resposta às diversidades regionais e locais, especialmente o fator Amazônico, o Semiárido, as fronteiras, os territórios indígenas, as comunidades quilombolas, os povos das águas e das florestas, entre outras;

- cumprimento do pacto federativo de modo a assegurar o compartilhamento de responsabilidades entre os entes, com garantia do pleno cofinanciamento federal e estadual, considerando os pilares do SUAS, como repasse regular, automático e fundo a fundo;

- implementação das competências específicas e comuns do ente estadual, de modo a garantir as pactuações e deliberações produzidas nas instâncias do SUAS;

- ampliação de recursos nas três esferas de governo, alinhada às demandas do Estado, diante das desproteções sociais agravadas com a pandemia e o desmonte das políticas sociais

- buscar a efetivação da responsabilidade do ente estadual no assessoramento técnico e no cofinanciamento dos serviços da proteção social básica e especial, de média e alta complexidade, e de execução e cofinanciamento compartilhado dos serviços regionais em parceria com os municípios;

- garantia de financiamento suficiente para a educação permanente, assessoramento técnico e adequado para o funcionamento do controle social;

- retomada urgente da expansão de serviços com redefinição de critérios de cofinanciamento, considerando as mudanças demográficas indicadas pelo Censo 2022, o que requer a revisão dos portes para fins de cofinanciamento e expansão de serviços;

- retomada imediata da regionalização da proteção especial, com avaliação dos modelos e arranjos implantados, e pactuações que considerem as realidades dos municípios;

- reestruturação e a modernização do padrão de financiamento da política, com universalização das coberturas, revisão de valores dos pisos, conforme estudo de custos, e repactuação de corresponsabilidades que permitam a universalização da cobertura de serviços;

- retomada e a ampliação das ações de enfrentamento do trabalho infantil, com o

restabelecimento das corresponsabilidades e do cofinanciamento;

- adoção de mecanismos que possuem maiores impactos na reversão das múltiplas dimensões da pobreza e das desproteções sociais;

- adoção de novos critérios para o aprimoramento e ampliação de serviços, assim como a regulação de serviços híbridos (saúde e assistência social) e serviços não cofinanciados, como atenção às mulheres em situação de violência;

- cofinanciamento de demandas urgentes, como migração e refúgio;

- regulação, aprimoramento e cofinanciamento da atuação do SUAS em emergências e catástrofes, especialmente diante do aumento das situações de choque em decorrência das crises climáticas;

- retomada, aprimoramento e cofinanciamento do AEPETI e do ACESSUAS;

- revogação da Portaria 2362/19, considerando seu efeito de reduzir os repasses financeiros com a justificativa da necessária equalização de recursos, e a atualização diante do novo arcabouço fiscal;

- reestabelecimento da implantação da gestão do

trabalho do SUAS e retorno do financiamento federal para a política de educação permanente;

- incidência junto ao legislativo visando a desvinculação dos recursos orçamentários relativos à assistência social das restrições em gastos, conforme definição no arcabouço fiscal, e sobre a necessária alteração legislativa do percentual de gastos com pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), na qual a assistência social é reconhecida como serviço essencial;

- inclusão das Unidades Públicas de Assistência Social na relação de empreendimentos disponibilizados para a priorização de municípios e estados no Novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), para, desse modo, avançarmos no compromisso coletivo de eliminar a fome e ampliar a proteção social no Brasil. A subordinação dos direitos e das políticas sociais às medidas de austeridade agravaram as desigualdades, produziram fome, pobreza e desproteção social. É preciso reconhecer que o desfinanciamento federal do SUAS, ocorrido a partir de 2016, e a destinação de recursos para programas paralelos, a partir de 2018, representou uma absoluta ruptura do pacto federativo e uma violação dos direitos.

É fundamental, nesse sentido, a retomada e o incremento da capacidade de o Estado prover serviços e benefícios, proteção e cuidado, com a efetiva integração de políticas públicas e direitos, políticas econômicas e sociais,

visando a prevenção e a interrupção de violações, de ciclos de pobreza, com efetiva redução das desigualdades; identificação e fomento de potencialidades territoriais; a implementação de reformas e políticas que combinem eliminação das desigualdades, governança democrática e controle social, o que demanda financiamento público adequado às coberturas planejadas.

Que possamos avaliar coletivamente o contexto de distribuição do SUAS, assim como as possibilidades e caminhos para sua reconstrução e consolidação como sistema descentralizado e participativo que integra a proteção social mais ampla, que queremos universal, distributiva, integralizada e democrática. Que possamos produzir deliberações que direcionem o Estado em resposta às demandas populares, por um SUAS reconstruído, modernizado, diverso, fortalecido e consolidado com a força do controle social.

É preciso garantir, sobretudo, financiamento público, com controle social e pacto federativo, para reconstruir e universalizar o SUAS, para acabar com a fome e a pobreza, reduzir desigualdades e desproteções, por um Brasil reconstruído, humanamente diverso e socialmente justo!

Referências

Assistência Social nos Municípios (2023). Portal. Disponível em: <https://assistenciasocialnosmunicipios.org/>. Acesso em 5 de outubro de 2023.

COLIN, Denise. **Sistema de Proteção Social e Política de Assistência Social**. Curso em Ead para Escola Estadual do SUAS do Mato Grosso do Sul. Campo Grande: UEMS, 2023.

FAGNANI, Eduardo. **Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas**. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate. Cortez/IEE. São Paulo: 1998.

SILVEIRA, Jucimeri I. **“Desproteção Social, Desigualdades e desmonte do Sistema de Proteção Social no contexto de pandemia”**. In: COSTA, Lúcia et al (Org). **Seguridade Social, territórios e pandemia: Desafios da (des)proteção social no Brasil e na Argentina**. Guarapuava: Unicentro, 2022. Disponível em: <https://www3.unicentro.br/edunicentro/e-books/>

Controle social: a cidadania ativa

Edval Bernardino Campos¹³

1. Introdução

O debate contemporâneo sobre controle social recoloca a questão relativa ao tamanho do poder que a sociedade deve atribuir aos governantes, porém, o faz com outro enfoque: como controlar o governo diretamente? Hoje, como no passado, no alvorecer do Estado moderno, a questão do controle sobre o governo não é um empreendimento irrelevante, é um desafio complexo e de largo alcance político, portanto não pode ser produto de ações espontaneístas, episódicas, destituídas de projeto. Como no passado, o debate contemporâneo envolve uma disputa de paradigmas, de modelos de Estado e, de forma mais específica, de modelos de governo. É possível o controle da sociedade civil sobre as ações do governo? Em caso positivo, em que escala esse controle é factível?¹⁴

A ideia de controle social na forma aqui concebida é um instituto da democracia participativa, aquela cuja estruturação ocorre por meio de organizações representativas de grupos organizados, ou seja, de sujeitos coletivos. A principal virtude dessa modalidade

¹³ Professor doutor da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal do Pará (UFPA).

¹⁴ Parte das reflexões que estruturam este artigo, compõem um capítulo, de minha autoria, com o título "O controle social na gestão de políticas públicas" no livro "Participação e controle social", organizado sob minha coordenação.

democrática reside, essencialmente, na representatividade política e na capacidade de mobilização social das organizações sociais que conformam a sociedade civil.

Este artigo, produto de pesquisas bibliográficas e reflexões sobre os experimentos empíricos relacionados ao controle social, pretende apresentar uma abordagem teórica sobre o controle social e, ao mesmo tempo, conjecturar sobre a viabilidade desse desafio colocado à sociedade brasileira no contexto das mudanças e inovações democráticas que embalsamaram o projeto da Nova República. O foco da análise e das reflexões repousa sobre a gestão da política de assistência social.

2. Compreendendo o controle Social

Observações empíricas demonstram que para uma parte expressiva de indivíduos e grupos de militantes na defesa da política de assistência social, há uma indistinção teórica e política entre participar e exercer controle social sobre as ações governamentais. Esta indiferenciação resulta em apostas voluntaristas que, por exemplo, desvalorizam a construção de espaços institucionais concebidos para tal empreendimento. A exemplo do anarquismo primitivo¹⁵, advogam a ideia que atribui à participação um valor em si mesma. Neste sentido, tendem a desvalorizar os espaços

¹⁵ Guardadas as diferenças entre eles é possível afirmar que o filósofo francês Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865), e o filósofo Russo Mikhail Bakunin (1814-1876), tinham em comum a convicção de que a extinção do capitalismo e de suas instituições era a condição necessária e suficiente para a emancipação do proletariado e o fim da exploração de classe. Com base em tal assertiva, não valorizavam as conquistas institucionais no âmbito da sociedade burguesa.

institucionais conquistados na Constituição que instaurou a Nova República e a desprezar as instituições formais, historicamente convalidadas como instrumentos da democracia representativa e da luta de classes.

Uma das premissas da abordagem que defendemos, sustenta que o controle social tem a participação como uma pré-condição para a sua efetivação, contudo, reconhece que nem toda forma de participação está comprometida com o empreendimento do controle social. Desta forma, faz-se necessário conceituar o controle social como um conjunto de ações desenvolvidas pela sociedade civil com vistas a influenciar a formação da agenda governamental, a fiscalizar e avaliar ações públicas em determinados domínios institucionais.

O controle pode ser exercido sob duas perspectivas distintas: de forma indireta (*lato sensu*) e de forma direta (*stricto sensu*). Denominamos controle social indireto, a mobilização e a participação da sociedade como instrumento de pressão política junto aos equipamentos institucionais responsáveis pela fiscalização das ações governamentais sob a responsabilidade de diferentes órgãos públicos, como tribunais, câmaras legislativas e ministério público. Também é efetivado como parte de ações da sociedade civil em diferentes espaços e modalidades de participação, como por exemplo, fóruns temáticos, debates, eventos, audiências públicas, manifestações de rua, etc.

Neste sentido o controle social exercido de forma indireta, pelo prisma *lato sensu*, contempla ações de natureza política, técnica e instrumental. As experiências em curso, têm acentuado a fiscalização de natureza mais instrumental, administrativa, valorizando mais a avaliação sobre a gestão dos recursos, o cumprimento das regras contábeis e zelando pela observância das diretrizes e princípios que regem a administração pública.

Esta dimensão fortalece as estruturas tradicionais do Estado, como por exemplo, o Ministério Público, a Defensoria Pública, os Tribunais de Contas e outros órgãos de igual finalidade¹⁶. A eficácia deste controle, segundo o discurso desses organismos, depende da cooperação e da participação da sociedade civil. Esta modalidade de controle social, contudo, apresenta dois limites principais. Por um lado, circunscreve as ações à esfera gerencial e administrativa. Ações governamentais sobre as quais a sociedade não exerceu influências nas decisões; por outro, não investe os atores da sociedade civil de poderes deliberativos, portanto, não propicia a participação da sociedade civil na definição das agendas dos governos.

O controle social de forma direta, como ação *stricto sensu*, é de natureza sociopolítica, estruturada com base em sujeitos coletivos e filiada ao paradigma da democracia participativa. Sua efetivação apresenta como pré-condição, o envolvimento da sociedade civil nos assuntos que

¹⁶ Os livros de Fernando H. Aguilar: *Controle Social de Serviços Públicos* (1999) e o livro de Maurício S. Bugarin; Laércio M. Vieira e Leisse M. Garcia: *Controle dos Gastos Públicos no Brasil* (2003), destacam e discutem alguns limites desta forma de controle social.

conformam (definem) as agendas dos governos em consonância com as demandas da sociedade. O controle social é efetivado de forma objetiva.

Esta forma de controle é de natureza fundamentalmente política, pois se filia a um ideal que radicaliza a democracia, questiona os limites da democracia representativa e coloca em debate um modelo de participação que valoriza o envolvimento das forças populares nas decisões políticas. É nesta direção que o Brasil, desde a promulgação da Constituição em vigor, vem desenvolvendo importantes experiências na gestão do interesse público, mormente, por meio de iniciativas no âmbito municipal, embora não exclusivamente. São emblemas destas inovações:

I - o orçamento participativo;

II - os conselhos das cidades,

III - os conselhos de políticas públicas;

IV - as audiências públicas;

V - as conferências no âmbito de algumas políticas setoriais;

VI - os fóruns para defesa de direitos, entre outros.

O referencial teórico com o qual trabalhamos, compreende o controle social como um conjunto de ações

participativas que propiciam à sociedade civil interferir nas agendas governamentais e na condução (gestão) de políticas públicas. Trata-se, contudo, de processos puros de contradições, envolvendo disputas de projetos conflitivos em diferentes domínios.

É importante ter em consideração que o controle social como prerrogativa da sociedade civil, envolve o desenvolvimento e a afirmação de competências diversas. Primeiro, por se tratar de processo político; segundo, porque também é demanda de natureza técnica; terceiro, pela dimensão ética que contempla.

2.1. O Controle Social como processo político

Como processo político, o controle social investe os atores da sociedade civil de prerrogativas para intervir propositivamente na agenda do governo. Essa investidura requisita um conjunto de pré-condições - políticas, técnicas e institucionais - as quais propiciarão à sociedade civil impor inflexões substantivas nas agendas governamentais. No Brasil, alguns destes requisitos já integram o catálogo das recentes conquistas democráticas, como se observa a seguir, outros, fazem parte das construções históricas, cujo aprimoramento decorre do sucesso das experiências participativas.

Dentre as conquistas políticas consignadas na Constituição brasileira (1988), vale destacar a normatização sobre os instrumentos institucionais com atribuições para o

exercício do controle social, bem como, o reconhecimento dos atores da sociedade civil, atores coletivos, investidos de tais prerrogativas e poderes. Vejamos algumas conquistas relevantes:

a) O Brasil tem uma base legal (constitucional e infraconstitucional) que dispõe sobre a participação da sociedade nos assuntos de interesse público e, portanto, nas ações do governo. Do ponto de vista normativo, o direito à participação já é um estágio superado nas lutas da sociedade brasileira. Os desafios estão em outro nível, as demandas estão muito mais relacionadas à mobilização da sociedade para o envolvimento nos assuntos de interesse público, na ativação da cidadania.

b) A existência de equipamentos institucionais concebidos e constituídos para a efetivação do controle social. Os conselhos “gestores” de políticas setoriais são colegiados autônomos, compostos por representantes da sociedade civil e do governo, investidos de prerrogativas legais para deliberar sobre determinadas políticas. Há, portanto, na estrutura do Estado brasileiro novas arenas para o exercício político. São arenas instituídas com base em fundamentos políticos distintos das tradicionais instâncias que caracterizam a democracia liberal. No paradigma democrático que abriga os Conselhos, a representação da sociedade se efetiva por meio de sujeitos coletivos, entidades/organizações, representativos de interesses coletivos organizados.

c) Em diferentes setores, o Brasil realiza, em âmbito nacional, envolvendo os três níveis de poder, um processo ordinário e sistemático de conferências. Tais conferências, que contam com a presença da sociedade civil, são espaços de diálogos, de debates, de disputas de projetos e também de aprovação de diretrizes para compor as agendas dos governantes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. As conferências na área da assistência social são importantes oportunidades para a politização de temas, muitas vezes ocultos no cotidiano das pessoas. As conferências se caracterizam como importantes espaços para a formação da cidadania ativa. Estas arenas aproximam os representantes governamentais das demandas mais significativas da sociedade.

d) Existe na sociedade brasileira uma diversidade de entidade/organizações que conformam o tecido da sociedade civil¹⁷. Neste catálogo multifacetado tem-se organizações sindicais, conselhos de profissões, organizações de defesa de direitos, de assessoria e de consultoria, organizações confessionais, filantrópicas, expressas em diferentes morfologias: sindicatos, federações, confederações, conselhos, fóruns, movimentos, etc. Esta configuração plural está, legítima e legalmente credenciada para atuar nos processos de formulação e fiscalização das políticas públicas, portanto, potencialmente investida de atribuições e de competências para definir

¹⁷ A ideia de sociedade civil aqui adotada está baseada em Gramsci (2000), como um conjunto de associações com capacidade para impor influências no curso das políticas governamentais.

prioridades políticas que deverão nortear os compromissos governamentais no âmbito de suas respectivas jurisdições.

e) Mesmo considerando que historicamente as elites políticas brasileiras são refratárias ao diálogo com a sociedade, é inegável que nas últimas três décadas está se constituindo um segmento de forças progressistas que valoriza a democracia e investe no diálogo com a sociedade. As experiências de governos sob a liderança de partidos de esquerda e de centro-esquerda, desde o governo da União, de Estados e de Municípios, integram uma nova correlação de forças na sociedade brasileira, em disputa pela hegemonia política. A existência de governantes democráticos, estimulados ao partilhamento do poder com a sociedade civil e instados à construção de canais e instrumentos institucionais que favoreçam o protagonismo da sociedade nos assuntos de interesse público é condição indispensável para o empreendimento do controle social.

Uma exigência crucial ao exercício do controle social é o compartilhamento do poder político entre o governo e a sociedade civil. Isto significa um alargamento da democracia para além dos rígidos contornos da democracia representativa. A opção por um paradigma democrático efetivamente participativo, requisita, do ponto de vista ético e político, o reconhecimento do povo como a legítima fonte do poder político e, como decorrência, a convicção para promover mudanças estruturais no Estado. Esse compartilhamento de poder não é um empreendimento

pacífico nem de fácil realização. Conforme destaca Dagnino (2002, p, 283):

Os mecanismos que bloqueiam uma partilha efetiva de poder nesses espaços são vários. Se muitos desses mecanismos têm origem em concepções políticas resistentes à democratização dos processos de tomada de decisão, outros se relacionam com características estruturais de funcionamento do Estado, embora as fronteiras entre essas duas origens sejam, às vezes, de difícil elucidação.

Parte dos governantes, nos diferentes níveis, não reconhece as políticas públicas em geral e as políticas sociais em especial, como instrumentos para a efetivação de direitos, como ações destinadas a atender demandas coletivas legítimas. A aprovação da Emenda Fiscal nº 95 que instalou um novo regime fiscal é um exemplo eloquente nessa direção. A imposição de restrições legais ao atendimento de demandas de natureza pública em favor de compromissos com os agentes financeiros, atesta o grau de indiferença de parte significativa da elite política nacional com os valores republicanos.

2.2 O Controle Social como processo técnico

O controle social como processo técnico, compreende um conjunto de saberes, competências, habilidades e recursos institucionais para o exercício da fiscalização, do monitoramento e da avaliação sobre as ações

governamentais.

Enquanto processo técnico, a fiscalização pode ocorrer em diferentes domínios, merecendo maior destaque para o acompanhamento da gestão dos recursos financeiros e a avaliação sobre a qualidade dos serviços prestados e sua efetividade na vida da sociedade. Neste sentido, a exigência básica que se apresenta aos conselheiros, independentemente da área em que atua, é o conhecimento, a apropriação sobre os compromissos assumidos pelo governo para o período de seu mandato. Os conselheiros precisam conhecer o “plano de assistência social” do nível de governo em que atuam; precisam se apropriar dos compromissos assumidos, ao mesmo tempo em que precisam conhecer as deliberações das conferências que servem de referência aos respectivos “planos”.

O primeiro procedimento de natureza técnica, é o exame sobre as correspondências entre as deliberações da conferência e o respectivo “plano”. Esta medida é essencial para aferir o grau de validade que o governo atribui à participação da sociedade civil e à conferência como instância política, legítima e legalmente investida de atribuições propositivas ao governo.

O controle social, enquanto fiscalização da gestão dos recursos financeiros, pressupõe conhecimentos específicos das áreas da administração e da contabilidade pública. A habilitação para o exercício desta competência é uma

das demandas mais recorrentes nas deliberações das conferências, nos três níveis de governo principalmente no que diz respeito à fiscalização dos recursos financeiros. É importante ter em consideração, que o conselheiro não é um ser polivalente, dotado de competências e habilidades em diferentes domínios. Os conselhos, para efetivarem suas atribuições institucionais, precisam contar com equipes e apoios técnicos para o atendimento das requisições concernentes ao exercício desta relevante atividade pública.

A dimensão técnica do controle social envolve diferentes aspectos da gestão, razão porque, demanda pessoal qualificado para o trabalho de assessoramento aos conselheiros. No âmbito da gestão orçamentária, por exemplo, é fundamental o apoio técnico para decifrar a linguagem do orçamento, para elucidar a composição da receita e das despesas. Em síntese, é fundamental que os conselheiros compreendam e dominem as relações entre as ações planejadas, os recursos orçados e aplicados no cumprimento das respectivas ações.

As experiências sobre fiscalização financeira têm valorizado, principalmente, a “idoneidade” sobre o gasto. A verificação contábil de prestações de contas. Não resta dúvidas que este trabalho é necessário, todavia, ele não permite à sociedade estabelecer relações entre o investimento público e os compromissos políticos assumidos em determinadas áreas. De forma didática a questão pode ser apresentada da seguinte forma: que

compromissos foram assumidos? Qual o custo financeiro para sua realização? A fiscalização contábil não responde tais questões, portanto, não propicia à sociedade avaliar o grau de responsabilidade do governo com os objetivos que assumiu.

Nesta dimensão técnica uma competência que os conselheiros não podem declinar é a avaliação sobre a efetividade das ações governamentais na vida da sociedade. Para esta demanda, o exercício do controle social pressupõe, além das equipes técnicas habilitadas, o domínio de metodologias para a avaliação de resultados das ações governamentais.

Como afirma Barreira (2000: 41), "a avaliação de programas sociais guarda complexidades e especificidades próprias [...] envolve não apenas processo de medição ou mensuração, mas um processo mais amplo de julgamento de mérito, valor e validade". Desta forma, a avaliação transpõe a indispensável aferição entre o planejado e o executado, reclama a apreciação criteriosa sobre os vínculos estratégicos entre o presente e o futuro.

A avaliação das ações deve atentar para compreender os diferentes gradientes e etapas de um processo cujo compromisso deve estar vinculado com a redução das desigualdades sociais e a geração de oportunidades efetivas para o desenvolvimento das faculdades e capacidade humanas e, em especial, para incluir socialmente grupos sociais historicamente marginalizados dos benefícios e das

riquezas gerados pela sociedade brasileira.

Este modelo de avaliação, como competência técnica para o exercício do controle social, sugere rupturas com as experiências tecnocratas. Na sociedade brasileira, tradicionalmente, os programas, os projetos e as ações desenvolvidos no campo social e, em particular na assistência social, não se convertem em objetos de avaliação sistemática por parte dos governantes e, também não se manifestam como preocupação da sociedade civil. Este é um sintoma agudo do desdém com os valores republicanos e com o exercício da gestão democrática. O controle social é produto da cidadania ativa, exige o envolvimento da sociedade civil com os assuntos de interesse coletivo, portanto, não comporta a indiferença com a gestão dos bens públicos.

Mesmo reconhecendo a pluralidade do tecido que conforma a sociedade civil no Brasil, observa-se, empiricamente, que as estruturas institucionais por meio das quais se efetiva o controle social, sobretudo na política de assistência social, estão predominantemente constituídas por entidades/organizações com baixa capacidade de mobilização política e com frágil capilaridade social. Uma parcela importante da sociedade civil integrante da rede socioassistencial não-governamental é caracterizada por ações assistenciais/filantrópicas de natureza pré-política. Muitas destas entidades/organizações investem mais na caridade e na filantropia e menos em ações afirmativas de padrões de cidadania.

O controle social, na dimensão técnica, precisa investigar sobre os produtos da ação governamental em determinados domínios. É importante elucidar para a sociedade quais os benefícios decorrentes dos programas governamentais? Que dificuldades precisam ser superadas? A título de exemplo, dois programas relevantes na área da assistência social: Em que medida o Programa Bolsa Família tem contribuído para realizar seus objetivos estratégicos? Quais suas principais lacunas? Quais as contribuições dos Serviços para o Fortalecimento de Vínculos em nossa sociedade? Em que medida são efetivados como um conjunto de recursos para consolidar as famílias enquanto espaços de pertencimento efetivo e afetivo?

O controle social, como processo técnico, envolve a apreciação sobre os impactos das ações governamentais na vida das pessoas. Permite avaliar o nível de compromisso do governo com as demandas dos segmentos populares e, sobretudo, avaliar quais os compromissos de longo prazo que estruturam suas agendas. Conforme Theodore Lowi: “A política pública determina a política”¹⁸. É por meio de uma avaliação criteriosa das ações governamentais que identificamos para quem o governo efetivamente governa.

2.3. O Controle Social como processo ético

A terceira dimensão do controle social é de natureza ética, no sentido da constituição de referenciais

¹⁸ Aforisma adotado pelo cientista político estadunidense Theodore Lowi (1931-2017), citado por Celina Souza (2007, p. 72).

(valores) para a construção de um futuro capaz de reduzir desigualdades e promover justiça social. De acordo com Pereira, (2001: 220), o compromisso com "o combate às iniquidades sociais, mais do que um ato de eficácia administrativa, constitui uma responsabilidade moral que nenhum governo sério deve abdicar" e do qual a sociedade civil não pode prescindir.

O exercício do controle social deve considerar os aspectos éticos e pedagógicos dessa experiência participativa com vistas a formar cidadãos mais empenhados e comprometidos com um projeto civilizatório orientado pelos valores efetivos da liberdade, da igualdade de oportunidades e da justiça social.

A gestão democrática das políticas públicas, que tem na participação da sociedade civil nos processos de formulação das políticas e na fiscalização das ações, seus traços mais inovadores, precisa afirmar, reiteradamente, os compromissos dessa política com a construção da cidadania e com a defesa da dignidade humana.

Para uma política social afirmar-se com um bem público é necessário uma base axiológica, um conjunto de valores convalidados pela sociedade para dar sustentação. Com a pandemia da Covid – 19, muitos brasileiros notáveis como Chico Buarque, Caetano Veloso, por exemplo, defenderam o Sistema Único de Saúde, compreenderam, mesmo que não sejam usuários, a importância da saúde como política pública. Isto é um aspecto relevante para a

defesa da cidadania e da proteção social como atribuição do Estado.

Para Rousseau (1997), a participação política tem uma importante função pedagógica por propiciar aos cidadãos de uma determinada comunidade maior integração sociopolítica; por desenvolver nos participantes a sensação de pertencimento a sua comunidade; por tornar as decisões coletivas mais aceitas pelo conjunto dos indivíduos para intervir, ativamente, nos assuntos de interesse coletivo (para o exercício da cidadania ativa), para ser senhor do seu destino.

A convicção de pertencimento a uma comunidade de semelhantes é um valor ético insuprimível para a construção de uma sociedade fundada nos ideais da justiça social e da dignidade humana. Como afirma Nogueira (2004: 121) "a gestão participativa associa-se a um Estado mais aberto à dinâmica social, mais democrático e mais competentemente aparelhado para auxiliar as comunidades a se autogovernarem".

É indiscutível que a edificação de valores sociais identificados com a universalidade de direitos, com a justiça social, com a participação social e política, pressupõe a superação de relações sociais que naturalizam as desigualdades sociais e justificam a pobreza e a miséria como deformidades morais. A afirmação de valores republicanos e de convicções democráticas, requisita processos sistemáticos de formação política e a existência

de instrumentos que concorram para a construção de uma sociedade que elege o ser humano como seu objetivo fundamental. Os conselhos de defesa de direitos e de gestão de políticas públicas, podem e precisam, assumir a responsabilidade civilizadora para a construção de novas utopias.

A existência de um Estado democrático e de direitos, fundado na divisão e autonomia dos poderes, na descentralização político-administrativa, na universalização de direitos e na participação da sociedade nos assuntos sob a responsabilidade dos governantes, não será o resultado imediato de uma base normativa, de uma legalidade. A lei não se efetiva por si mesma, é indispensável, pois, ações que ativem a cidadania, que animem a sociedade em busca de um novo devir socialmente justo.

3. Considerações finais

Em tese, ou do ponto de vista puramente teórico, o controle social integra um processo de gestão democrática no qual as políticas públicas e, dentre elas as políticas de corte social, são objeto e objetivo do interesse público. Do ponto de vista histórico, todavia, não é possível afirmar tal simetria, posto que, nem toda sociedade tipificada como democrática, é signatária de uma agenda de proteção social pública, nem adota sistemas de gestão que contemplem o envolvimento da sociedade civil.

No Brasil, a participação da sociedade nos processos

de formulação de políticas e no controle social sobre ações governamentais é matéria estabelecida pela Constituição Federal (1988). Esta diretriz trata de duas premissas (valores) estruturantes das políticas sociais e, de forma, decisiva na política de assistência LZsocial. Nesta política a participação da sociedade é estabelecida como premissa, como condição fundamental, estruturante. Isto significa que sem a presença da sociedade nos processos de formulação e controle social sobre as ações governamentais esta política não corresponde ao imperativo constitucional. A inobservância a esta determinação constitucional, portanto, compromete o paradigma de sistema democrático e de gestão participativa que as estrutura.

O segundo valor ou premissa, trata da natureza da participação. A Constituição brasileira (1988) contempla três diferentes modalidades de participação: a representativa; a direta e a participativa. Cada paradigma obedece a uma lógica específica para sua estruturação. A modalidade democrática que contempla o controle social é a democracia participativa cuja estruturação se efetiva por meio de sujeitos coletivos.

É este ideal de democracia participativa que nos anima reflexões sobre o difícil e complexo empreendimento do controle social. Esta construção é particularmente mais instigante e complexa em sociedades com precária tradição de vida democrática, como é o caso da sociedade brasileira. A gestão democrática não resulta exclusivamente

da participação. Ela pressupõe, além da presença da sociedade civil nas instâncias de deliberação, a organização de processos distributivos de bens e serviços públicos, estrategicamente orientados para a construção de padrões de vida digna, de justiça social e de cidadania. A gestão democrática olha para o futuro e constrói rotas, objetivos e metas em consonância com as demandas populares, em sintonia com o atendimento de necessidades coletivas e da promoção do bem-estar social.

Gestão democrática e controle social são componentes fundamentais de um projeto político contra-hegemônico, orientado para a satisfação das necessidades sociais das maiorias, para a atenção às diversidades e para o combate das discriminações que historicamente aniquilaram pessoas, culturas, valores, sonhos e possibilidades.

O controle social é um instituto de democracias comprometidas com o fortalecimento do povo como efetiva fonte de poder político, concorrendo, desta forma, para a superação histórica dos distanciamentos entre os governantes e os governados, traço característico da democracia representativa. As experiências de controle social, não obstante as dificuldades, ensejam alterações substantivas na lógica estruturante da democracia liberal.

O controle social, diferentemente da participação, é investido de objetivos estratégicos, de compromissos alternativos e de ambições transformadoras.

Referências

ARRECTCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. São Paulo: FAPESP, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações determinadas por Emendas Constitucionais. Brasília: Senado Federal, 2016.

CAMPOS, Edval B. **Assistência social: do descontrole ao controle social. Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 88, p. 101-121, nov. 2006.

CAMPOS, Edval B. **As dimensões do controle social**. In. RODRIGUES, Olinda e RIBEIRO, Silvana (Orgs.) **Movimentos sociais e conselhos de políticas urbanas: reflexões sobre participação e controle social**. Jundiaí – SP: Paco Editorial, 2018.

DAGNINO, Evelina (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002;

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política. 2ª ed.** Tradução de Maria H. Barreiro Alves. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã. Organização, tradução, prefácio e notas de Marcel Backes**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira;, 2007.

NOGUEIRA, Marco A. **A política social e a radicalização do moderno**. In. PEREIRA, Potyara A. Et al (Orgs.) **Política social, trabalho e democracia em questão**. Brasília: UnB (Programa de Pós-Graduação em Política Social, 2009 (Política Social, 4).

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo (SP): Cortez, 2004

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social ou princípio do direito político. Tradução de Lourdes Santos Machado.** São Paulo: Nova Cultural, 1997. (Coleção Os Pensadores. v. I).

SIMÕES, Carlos. **Curso de direito do serviço social.** 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca básica do serviço social. V. 3)

SOUZA, Celina. **Estado da Arte da pesquisa em políticas públicas.** In. HOCHMAN, Gilberto (Org.) **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

Articulação entre os segmentos

Wanderson Vilton N. da Silva¹⁹
Aldenora González²⁰

Contextualização

Conforme a Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004), alguns dos seus principais desafios recaem sobre a ampliação do sistema protetivo brasileiro, considerando a descentralização, a universalização e a participação social. Por sua vez, os avanços na descentralização do SUAS permite-nos práticas firmadas nos princípios e diretrizes deste sistema público, conforme normatizado a partir da Constituição de 1988 e das leis dela decorrente que definem parâmetros para a implementação, gestão, monitoramento, avaliação e informação em todo o território nacional. Deste modo, partimos do entendimento de que a gestão democrática e descentralizada do SUAS alia-se ao reconhecimento das demandas: setoriais, dos

¹⁹ Psicólogo, integrante da Comissão Nacional de Psicologia na Assistência Social do Conselho Federal de Psicologia (COMPAS/CFP). Professor e pesquisador periférico, nordestino, nascido no interior de Pernambuco. Doutorado em Psicologia Social e Institucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2018). Atualmente Docente do Programa de Pós-Graduação em Psicologia da UFPE na condição de pós-doutorando (PNPD/CAPES). Sou associado à ABRAPSO desde 2011, integrando a coordenação do Núcleo ABRAPSO-PE (2022-2023).

²⁰ Assistente Social, Usuária do Bolsa Família, Presidente do Instituto EcoVida (atual); Conselheira do Conselho Nacional de Participação Social; Secretária Executiva do Fórum Nacional dos Usuários do SUAS - FNUAS; Membro da Executiva da Plataforma dos Movimentos Sociais por Outro Sistema Político; Membro da Executiva da Frente Nacional em Defesa do SUAS e da Seguridade Social; ex-presidente e ex-vice-Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS.

segmentos e das desigualdades socio territoriais, inerentes à sua construção.

Assim, o território é também uma das bases para a mobilização e consolidação da participação da população nos modos de organização de sua vida e no controle social sobre as políticas públicas (PEREIRA, 2010), sendo que pode ser entendido tanto em suas vulnerabilidades como em suas potencialidades. É um lugar onde se pode identificar recursos materiais e simbólicos da população, pessoas significativas, instituições parceiras, grupos formais e informais, locais onde os moradores se encontram, a base para formas culturais locais, redes de solidariedade, entre outros elementos. (CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA, 2021, p. 79-80).

Deste modo, a articulação entre segmentos de usuários, trabalhadores e entidades prestadoras de serviço requerem a intersetorialidade do SUAS visando construir maior eficiência, eficácia e efetividade para sua atuação. Além disso permite o fortalecimento da participação popular e corresponsabilidades entre sociedade civil e entes federativos. O avanço de processos participativos aprimora os laços entre trabalhadoras/es e usuárias/os e uma possível renovação de quadro técnicos com profissionais qualificados direitos trabalhistas garantidos e de usuárias/os com incidência política diminuição das desigualdades e desproteções sociais.

Sob o princípio da equidade, a PNAS (BRASIL, 2004) atua na proteção social de diversos segmentos com diferentes graus de vulnerabilidades e de riscos sociais, a exemplo de: população em situação de rua, segmentos etários diversos, quilombolas, ribeirinhos, LGBTQIPN+, adolescentes sob medida socioeducativa, pessoas com deficiência, indígenas, migrantes, entre outros. Com isto, vemos a diversidade de sentidos e significados que atravessam e compõem a ideia da palavra “segmento” nesta política pública.

Os documentos que normatizam o SUAS associam a expressão segmento seja ao campo do controle social na medida em que se fazem representar nas instâncias de deliberação (Conselhos e Conferências). Além disso, as especificidades desprotetivas desses segmentos orientam caminhos na oferta de serviços e benefícios de modo a garantir proteção social, associada à segurança de convívio ou vivência familiar, acolhida, renda, autonomia e apoio e auxílio (BRASIL/NOB2012).

Neste sentido, é necessário construir uma certa ressignificação da palavra “segmento” no campo das práticas do SUAS. Destacamos que esse termo é comumente utilizado em áreas matemáticas, especialmente na geometria, para designar um corte, uma secção, uma parte de um todo, uma divisão. Sob a perspectiva do SUAS, entendemos que um segmento é diferente de uma simples divisão, ou um corte em um todo – algo que segmenta e divide –, mas uma composição estratégica que direciona,

orienta e permite que determinadas práticas e ações possam ocorrer, considerando os princípios democráticos, de equidade e de descentralização do SUAS. Portanto, podemos entender que os caminhos e os percursos que delineiam e compõem o SUAS estão mais associados à diversidade do que, necessariamente, a uma divisão ou simples segmentação de atores/atrizes desta política pública. Trata-se mais de um conjunto de práticas e de protagonismos do que uma construção linear e centralizada no exercício do controle e da proteção social na política de assistência social.

Neste texto, buscaremos apresentar alguns elementos para pensarmos as práticas de articulação dos segmentos da sociedade civil no controle social do SUAS, mas também no âmbito da Proteção Social, compreendidos pelos princípios democráticos, de equidade e descentralização da Política Nacional de Assistência Social. Ao apontarmos estas questões, estamos caminhando para um diálogo que possibilite maior eficiência no monitoramento e no controle social da Assistência Social. Destaca-se, especialmente, os princípios de paridade e de proporcionalidade nos conselhos de Assistência Social, fundamentos que permitem avanços substanciais para o controle social no país.

Ao considerarmos a Resolução CNAS/MDS n.º 100, de 23 de abril de 2023 que estabelece as diretrizes para os conselhos de assistência social, no sentido de fortalecer e consolidar o controle social na Política Nacional de

Assistência Social, o artigo 12 deixa explícito como a paridade e a proporcionalidade devem ser asseguradas em conselhos com municípios de pequeno, médio, grande porte e metrópole. Há diretrizes explícitas relacionadas à paridade e à proporcionalidade entre os segmentos da sociedade civil com regras estabelecidas e diretivas para os conselhos de assistência social.

Compreendemos que o SUAS, com seus diversos segmentos no controle e proteção social, atua no reconhecimento e valorização de sujeitos coletivos. Trata-se de um conjunto de práticas, conhecimentos e protagonismos que propiciam um cenário de transformação social, pensado a partir de uma diversidade desta política pública, compreendidos inclusive pelos diversos segmentos da Política de Assistência Social.

Por isto, apresentaremos um percurso ao longo deste texto que está relacionado ao apontamento do campo problemático deste eixo, relativo à articulação entre os segmentos, aos desafios enfrentados e às possibilidades de solução. Neste sentido, serão apresentados aspectos referentes à potência da participação social no SUAS, à riqueza do caminhar juntos entre os segmentos, e à consolidação da democracia participativa na Política de Assistência Social brasileira, empreendidos seja no âmbito do controle social, seja na proteção social.

Potência da Participação Social no SUAS: os segmentos na proteção e no controle social

Partimos da compreensão da garantia de diálogos entre os diversos segmentos da sociedade civil, permitindo comprometimento e participação efetiva, valorização das/os trabalhadoras/es do SUAS e do protagonismo das/os beneficiárias/os da Política de Assistência Social no país. Desta feita, destacamos a relevância da garantia de espaços democráticos nos conselhos de Assistência Social com a paridade entre sociedade civil e governo, uma proporcionalidade entre os diversos segmentos, compreendidos em quatro componentes associados ao: (I) governo municipal; estadual e federal; (II) trabalhadoras/es; (III) usuárias/os; e (IV) entidades.

O destaque que damos nesse sentido é que a paridade que define cinquenta por cento para a sociedade civil e os outros cinquenta por cento para os governos em diferentes entes federativos. Isso acaba por ser insuficiente na garantia de uma participação social efetiva (SANTOS, 2016), pois não fortalece a representação dos diferentes segmentos na composição dos conselhos de assistência social nas esferas municipais, estaduais, distrital e nacional, na medida em que deveria ser atribuído o percentual de 25% para cada segmento conforme deliberação aprovada em conferência e definição do CNAS.

Em 20 de abril de 2023, o Conselho Nacional de Assistência Social definiu diretrizes para os conselhos

de assistência social. Como mencionado, no artigo 12, parágrafos 8 e 9, há as seguintes orientações:

§ 8º O número de conselheiros(as) além de observar a paridade entre governo e sociedade civil e a proporcionalidade entre os 03 (três) segmentos da sociedade civil deve observar os seguintes parâmetros de acordo com o porte do município, segundo legislação da assistência social, quais sejam:

I. Pequeno porte: mínimo de 6 (seis) conselheiros(as) titulares no total, 3 (três) representantes governamentais titulares e seus respectivos suplentes e 3 (três) representantes da sociedade civil e seus respectivos suplentes, quando da ausência de outra organização a existente poderá indicar outro representante; e

II. Médio e Grande Porte: no caso de número superior de conselheiros(as), este deve ser em número par e em número divisível por 03 (três), para garantir a paridade e proporcionalidade da sociedade civil.

§ 9º No caso de conselhos com composição superior a 6 (seis) membros deve-se observar a garantia de número par, para assegurar a paridade entre governo e sociedade civil e número divisível por 3 (três) para garantir

a paridade e a proporcionalidade entre os representantes da sociedade civil. (BRASIL, 2023).

Ao mesmo tempo, destacamos a relevância de uma garantia de proporcionalidade que atenda às necessidades e à realidade da vida política no controle social e que contemple as práticas e a diversidade dos segmentos da sociedade civil. Conforme Projeto de Lei (PL nº 8420/17), em tramitação no Congresso Nacional, que propõe uma proporcionalidade entre os segmentos da sociedade civil e do governo nas conferências de assistência social em todo o país, compreendida em 25% para os governos, 25% para entidades socioassistenciais, 25% para usuárias/os e 25% para trabalhadoras/es. O PL nº 8420/17 está relacionado às conferências de assistência social, no entanto, destacamos a importância de um debate que permita assegurar de forma equânime nos conselhos de assistência social uma proporcionalidade condizente com a realidade e as demandas do SUAS, efetivando uma participação da sociedade civil. Ainda que a proporcionalidade esteja em discussão nesta política pública e nos conselhos de Assistência Social, entendemos que a articulação entre os segmentos perpassa também por uma normativa que favoreça e induza compromisso, diálogo e participação efetiva destes segmentos no controle social.

Além disso, ao mencionarmos a Política de Assistência Social estamos nos referindo a uma política pública de responsabilidade do Estado brasileiro. Deste modo,

articula-se à aprendizagem de práticas coletivas frente ao individualismo típico de sociedades neoliberais, que acabam por incidir nas práticas do controle social. Em certa medida, estamos nos referindo a práticas coletivas, a partir das quais os diversos segmentos podem articular-se, aprofundando o processo participativo no SUAS.

A articulação entre os segmentos, portanto, perpassa o desprendimento aos individualismos, ao permitir o coletivo e o bem público pensados a partir deles mesmos: o coletivo a partir do coletivo (RANIERI, 2014. GUARESCHI & BARBIERI GALEANO, 2019).

Enfatizamos o processo de constituição de redes e iniciativas de diferentes segmentos da sociedade que objetivem organizações substitutivas às hegemônicas que configuram o regime neoliberal, apagador de diferenças e padronizador da subjetividade. Para tanto, precisamos contemplar iniciativas que compreendam o intersubjetivo, a discussão e a problematização de novas tecnologias e modelos alternativos de sustentabilidade, nas diversas instâncias e extratos da coletividade. (GUARESCHI, 2008, p. 3).

Conforme Sposati (2013), a perspectiva da universalidade da proteção social mostra-se em confronto com as perspectivas do capital, que inseridas em uma lógica neoliberal, estabelecem o individualismo e as desigualdades as quais estamos fortemente confrontando

nas políticas de assistência social do país. Deste modo, afirma que a proteção social entre outros elementos, precisa criar conexões entre as políticas de seguridade social, incluindo pautas como “a expansão do tempo sob a aposentadoria, as mudanças nas estruturas familiares, a desvinculação entre formação e emprego principalmente para o jovem” (p. 673).

Estas questões direcionam a discussão sobre participação social para aspectos que estão relacionados, tanto ao campo do controle social, especialmente nos conselhos de Assistência Social, como os da proteção social, compreendendo a articulação das políticas de seguridade social em sua interface com os segmentos que compõem a Política Nacional de Assistência Social no país.

Consolidação da Democracia Participativa

O SUAS possui alguns princípios organizativos, dentre eles está a participação democrática na gestão e no controle social, especificado como os Conselhos e as Conferências de Assistência Social; mecanismos de audiências públicas por segmentos da sociedade civil; conselhos paritários; e conselhos de gestão de serviços, entre outros (BRASIL, 2004). Assim, também, ressalta como um dos seus princípios organizativos “a articulação interinstitucional entre competências e ações com os demais sistemas de defesa de direitos humanos” (BRASIL, 2004, p. 89). Deste modo, constitui parte da agenda desta política pública a ampliação de suas práticas no âmbito

dos direitos humanos e socioassistenciais, de tal modo que as entidades, usuárias/os e trabalhadoras/es devem estar articuladas/os a tais princípios.

A articulação entre os segmentos em sua pluralidade e diversidade de composição deve ser orientada tanto nas prerrogativas democráticas, quanto dos direitos humanos. Isto implica em uma agenda propositiva e constitutiva de suas práticas que coadunem com um Estado democrático de direito e seus princípios regulatórios. Conforme explicitam Guareschi e Barbieri Galeano (2019, p. 4), a “possibilidade de constituir e produzir o espaço público, implica a participação ativa nas decisões sobre sua gestão, direcionamento de dinheiro público e demais exercícios de cidadania referentes ao controle social”.

Problematização

A regulamentação sobre a composição dos segmentos nos conselhos de assistência ocorre de forma insuficiente. Há apenas uma exigência de paridade que deixa a cargo dos conselhos a decisão sobre como ocorrerá a distribuição entre os segmentos da sociedade civil (entidades, trabalhadoras/es e usuárias/os). A composição paritária orientada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) refere-se ao igual número de representantes do governo e segmentos da sociedade civil nas instâncias deliberativas do SUAS: Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Conselhos Estaduais de Assistência Social (CEAS), Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e Conselho de

Assistência Social do Distrito Federal (CAS-DF) (BRASIL, 2013, p. 18, art. 16).

Santos (2016), ressalta que há sérias dificuldades para o estabelecimento dessa paridade nos Conselhos Municipais de Assistência Social do país. Especialmente entre os anos de 2010 e 2014. Segundo os dados analisados em sua pesquisa, “o número de municípios que não respeitam a paridade (290 em 2010 e 265 em 2014), apesar de minoritário, reduziu pouco nos últimos anos” (SANTOS, 2016, p. 3). Além dessa crítica, foram formuladas algumas demandas históricas referentes à proporcionalidade dos segmentos no âmbito das instâncias deliberativas do SUAS. Estas necessidades que compõem a dinâmica histórica desta política pública tornam-se importantes à medida que, não somente pleiteiam uma proporcionalidade nas conferências de assistência social em todo o país, mas buscam representatividade nos conselhos de assistência social.

A justificativa para garantir uma composição atrelada à realidade da vida e do trabalho no SUAS que permita aos segmentos da sociedade civil composições e representatividade condizentes com suas atribuições na política de assistência social no país. Ao mesmo tempo, este campo de tensões políticas articula-se à qualificação das práticas de educação permanente no SUAS, criando uma agenda permanente que articule controle social, proteção social e educação permanente na Assistência Social. Conforme Sposati (2004), somente através do

conhecimento do SUAS, da unidade de uma compreensão acerca da assistência social, de um sistema de comunicação efetivo de informações e de trocas de experiências sobre a gestão do SUAS podemos garantir a implementação do Sistema e a efetivação dos direitos socioassistenciais das/os usuárias/os.

A qualificação está diretamente associada a uma necessidade de politização do espaço das políticas públicas e da própria inserção da psicologia nesse campo, de modo que a confiança no acesso e garantia de direitos não seja operacionalizada de maneira ingênua, uma vez que diversas práticas podem reificar espaços de violência mesmo em nome do direito. (GUARESCHI, 2022, p. 21).

Desta forma, a articulação entre os segmentos requer, não somente uma articulação em termos de espaços de diálogos e representatividade, mas também que uma série de práticas e ações se torne efetiva e permanente na agenda histórica do SUAS. Esta agenda constitui, entre outras questões, um diálogo efetivo entre seguridade social, educação permanente e controle social, compreendendo as diversas características que compõem os segmentos da sociedade civil, levando em consideração as desigualdades socio territoriais e socioassistenciais, especialmente no que diz respeito ao campo dos direitos humanos e os princípios democráticos do SUAS. Uma vez que estes diversos segmentos da Política Nacional de Assistência Social possuem qualidades diversas que

carecem de atenção para a garantia do exercício do controle social efetivo, como por exemplo, as desigualdades sociais referentes aos diferentes segmentos que compõem a sociedade civil como: população em situação de rua, segmentos etários diversos, pessoas com deficiência, indígenas, ciganos, ribeirinhos, quilombolas, adolescentes sob medida socioeducativa, LGBTQIPN+, entre outros.

Estes segmentos que possuem diferentes graus de riscos sociais têm atuado junto ao controle social da Assistência Social em todo o país nos conselhos desta política pública e nas demais instâncias de participação social do SUAS. Ao retomarmos este elemento, como aspecto constitutivo da articulação entre os segmentos, estamos ressaltando a necessidade de construção efetiva de garantias socioassistenciais que permitam o pleno exercício do controle social por parte dessas representações como previsto na LOAS. Simultaneamente, afirmamos que a paridade e a proporcionalidade necessárias para a garantia da participação encontram campo fértil de proposição em um momento decisivo de retomada da democracia e reconstrução do SUAS que queremos.

Desafios

Ao situarmos a complexidade que compreende este Eixo 3 – Articulação entre os segmentos – da 13ª Conferência Nacional de Assistência Social, podemos pontuar alguns desafios que nos permitam avançar

na reconstrução histórica do SUAS. Como ressaltamos anteriormente, a articulação dos segmentos carece uma discussão ampla que conecte uma agenda profícua entre participação, controle social, educação permanente e proteção social. Ao compreender as diversidades que compõem os protagonismos inerentes à prática do controle social no SUAS, a partir da sociedade civil e de seus diferentes graus de desproteção, vulnerabilidade e de risco social a que estão expostos, este seria o primeiro desafio que gostaríamos de apontar: a construção de uma agenda permanente que articule controle social, educação permanente e proteção social na efetivação da articulação dos segmentos da sociedade civil.

Além disto, é necessário ampliarmos o alcance do debate sobre as discussões que permitam a incidência da paridade efetiva nos conselhos de assistência social. Ao considerarmos as necessidades históricas que favoreçam a proporcionalidade eficaz entre governo e sociedade civil nos conselhos e conferências de assistência social, ressaltamos a relevância da articulação efetiva entre os segmentos sociais e as forças políticas em defesa do SUAS que compõem o Poder Legislativo, visto que tais mudanças, especialmente as que dizem respeito à proporcionalidade, necessitam de alteração da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS); e mesmo, de um debate propositivo que resulte de uma extensa discussão no âmbito dos conselhos, ponderada pela Resolução CNAS/MDS n.º 100, de 20 de abril de 2023 (BRASIL, 2023). Principalmente ao considerarmos que o governo e a sociedade civil possuem,

em seus segmentos, características diferentes quanto às suas formas de organização: a representação dos segmentos sociais ocorre de forma paritária entre governo e sociedade civil. No entanto, apenas a sociedade civil é submetida ao processo de escolha/eleição e se divide em outros três segmentos – trabalhador/a, usuária/o e entidades – com necessidades e características singulares na relação com o Estado.

Deste modo, no plano dos desafios próprios da articulação entre os segmentos da sociedade civil, destacamos, ao menos, três pontos importantes que podem resultar em diversas ações, práticas e princípios organizativos no SUAS: 1) a construção de uma agenda permanente que integre controle social, educação permanente e proteção social no âmbito da articulação dos segmentos da sociedade civil nas instâncias deliberativas do SUAS; 2) a ampliação do debate sobre paridade e proporcionalidade na LOAS, garantindo sua efetividade nos Conselhos de Assistência Social; 3) a articulação da sociedade civil junto às instâncias do Poder Legislativo, resguardando sua função pública em defesa do SUAS.

Possibilidades de solução

Diante das questões e desafios que propomos neste texto, iremos fazer um exercício direcionado a apresentar um campo de possibilidades para os desafios que propusemos anteriormente:

1) Agenda permanente de articulação dos segmentos da sociedade civil nas instâncias deliberativas do SUAS

Com os avanços e os processos de consolidação do SUAS, especialmente no controle social, pois é importante que possamos criar uma agenda permanente de articulação dos segmentos da sociedade civil articulando controle social, educação permanente e proteção social. Deste modo, ressaltamos como as diversidades destes segmentos potencializam a participação social e, ao mesmo tempo, necessitam serem organizadas, fortalecidas, mobilizadas, despidas de vaidades pessoais e articuladas para a formação na política de assistência social e para as diversas necessidades que compõem a realidade de entidades, trabalhadoras/es e usuárias/os do SUAS.

O território é organizado e/ou desorganizado pelas relações sociais de poder, trabalho e produção. Se nele são encontradas diversas vulnerabilidades – como a violência urbana, condições de insalubridade, entre outras –, é no território que também se encontram potencialidades, tais como a solidariedade, o apoio mútuo, a luta por condições melhores de vida. O trabalho social no território deve enfocar as especificidades locais, sem perder de vista as suas ligações com o contexto social mais amplo (a região, a cidade, o país). (CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA, 2021, p. 80).

Assim, é importante e necessária a construção de espaços institucionais como fóruns da sociedade civil, audiências públicas, mas também a garantia socioeconômica e de educação permanente no SUAS para que haja condições de permanência das diferentes representações no âmbito do controle social dos segmentos da sociedade civil. Isto perpassa uma dimensão da proteção socioassistencial necessária às dinâmicas e às realidades de trabalhadoras/es, entidades e, especialmente, de usuárias/os nas instâncias deliberativas do SUAS. Desta forma, também cumpre parte dessa agenda um diálogo profícuo com as agendas dos governos municipais, estaduais, distrital e federal, no sentido de que a LOAS (BRASIL, 2013) explicita que os conselhos de assistência social estão vinculados à estrutura dos órgãos de administração responsáveis por essa política pública.

Essa composição de possibilidades está em andamento nos espaços de controle social, mas é importante que haja a construção efetiva de agenda permanente que permita aos diferentes protagonistas da assistência social construir diálogo, comprometimento e disposição para a proposição de estratégias coletivas que orientem e promovam um SUAS de qualidade de serviços, programas e projetos, fortalecendo os espaços de controle social, a partir da articulação qualificada dos segmentos da sociedade civil.

2) Paridade e proporcionalidade nos Conselhos de Assistência Social

Para este desafio cumpre demarcar a importância de ações e práticas no campo da Vigilância Socioassistencial do SUAS, especialmente relacionada à articulação com movimentos sociais, fóruns da sociedade civil, universidades, instituições relacionadas ao SUAS que permitam a construção e problematização de dados e de conhecimento acerca da situação do controle social no país, considerando a correlação entre o princípio da paridade prevista na LOAS e a proporcionalidade entre os diversos segmentos da Assistência Social em municípios, estados, distrito federal e União (BRASIL, 2023).

Deste modo, ressaltamos a importância de que haja sistematização de conhecimentos, mas também a publicização de informações que permitam o efetivo trabalho de controle social desta política pública. Ao tempo em que se torna relevante destacarmos a possibilidade de criação de estratégias coletivas pelos segmentos da sociedade civil de modo a assegurar a paridade prevista na LOAS nos conselhos de assistência social. É importante a proporcionalidade como uma ferramenta contundente que vise aproximar as realidades dos diferentes segmentos sociais ao campo do controle social, permitindo um amplo debate e a consolidação de propostas e alternativas situadas e conectadas às realidades socio territoriais das diferentes instâncias de deliberação do SUAS.

Neste sentido, a articulação dos segmentos sociais da sociedade civil ocorrerá atendida às realidades locais e às necessidades socio territoriais dos conselhos de assistência social ao qual integram, sem deixar de lado as articulações mencionadas anteriormente entre controle social, educação permanente e proteção social no que diz respeito às diferentes garantias de condições de permanência dos protagonismos envolvidos nesta política pública.

3) A articulação da sociedade civil do SUAS com as instâncias do poder legislativo

Nesta direção, este terceiro desafio que elencamos está relacionado às articulações da sociedade civil com as instâncias do legislativo, responsáveis pela proposição e aprovação de leis com validade nacional no âmbito do SUAS. Essa articulação deve, no entanto, resguardar a defesa do Sistema Único de Assistência Social como proteção não contributiva e dever do Estado. Também desempenha função primordial nessa articulação a possibilidade de discussão sobre os elementos que estabelecem a paridade inerente às realidades socio territoriais nos conselhos de assistência social, incluindo as possibilidades de proporcionalidade entre os segmentos na LOAS.

Sendo assim, entendemos que há uma série de problemas relativa à desarticulação entre os poderes legislativos e executivos no debate sobre a Política Nacional de Assistência Social, trazendo alguns prejuízos a esta

política, compreendida a partir de características relativas às instâncias participativas e descentralizadas do SUAS. Neste sentido, reforçamos a necessidade de articulação também dos segmentos sociais com o legislativo permitindo tensionamentos coletivos, acordos necessários e urgentes para o avanço e consolidação das conquistas históricas do Sistema Único de Assistência Social no país.

Referências

BRASIL. [Lei n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993]. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)** [recurso eletrônico]: Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências, e legislação correlata. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS. **Resolução nº 100, de 20 de abril de 2023**. Brasília: MDS, 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS**. Brasília: MDS, 2004.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (Brasil). **Referências técnicas para atuação de psicólogos (os) no CRAS/SUAS**. Conselho Federal de Psicologia, Conselhos Regionais de Psicologia, Centro de Referência Técnica em Psicologia e Políticas Públicas. — 3. ed. — Brasília: CFP, 2021.

GUARESCHI, Neuza M. d. F. CREPOP 15 Anos: Políticas Públicas, Direitos Humanos e Compromisso Social. Em Conselho Federal de Psicologia (Brasil). **Seminário Nacional de Psicologia e Políticas Públicas: defesa e resistência**. Conselho Federal de Psicologia, Conselhos Regionais de Psicologia, Centro de Referência Técnica em Psicologia e Políticas Públicas — 1. ed. — Brasília: CFP, 2022. ISBN: 978-65-89369-10-3. Disponível em <seminario_15anos_crepop.pdf (cfp.org.br)>.

GUARESCHI, Neuza M. d. F. TEXTO DE ABERTURA - XII Encontro Nacional da ABRAPSO (p. 2-4). Em Neuza M. de F. Guareschi (org). **Estratégias de invenção do presente: a psicologia social no contemporâneo** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. 255 p. ISBN: 978-85-99662-90-8. Disponível em SciELO Books <http://books.scielo.org>.

GUARESCHI, Neuza M. d. F. & BARBIERI GALEANO, Giovana. Prólogo Desafios atuais em políticas públicas: gestão neoliberal da vida e os enfrentamentos possíveis. **Trayectorias Humanas Transcontinentales**, 4, 2019. <https://www.unilim.fr/trahs/1505>

RANIERE, Édio. **A invenção das medidas socioeducativas**. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Psicologia, Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social e Institucional, Porto Alegre, BR-RS, 2014.

SANTOS, André Y. dos. **Paridade nos Conselhos Municipais de Assistência Social**. Trabalho de Conclusão de Curso - Especialização em Gestão Pública 10ª edição, Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. Brasília – DF: ENAP, 2016.

SPOSATI, Aldaíza. Contribuição para a construção do sistema único de assistência social-Suas. Informe-se. **Serviço Social e Sociedade**, n. 78. São Paulo: Cortez, 2004. p. 171-179.

SPOSATI, Aldaíza. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Serviço Social & Sociedade**, n. 116, p. 652–674, out. 2013.

SUAS 10. **Diversidade no SUAS: realidade, respostas, perspectivas**. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, 2015.

Serviços, Programas e Projetos: universalização do acesso e integração da oferta dos serviços e direitos no SUAS

Renato Francisco dos Santos Paula²¹
Abigail Torres²²

A Conferência Nacional deste ano de 2023 tem como foco a reconstrução do SUAS. Movimentos de reconstrução têm importantes desafios porque exigem retomar consensos históricos presentes na construção de algo, reconhecendo, necessariamente, que as condições iniciais não são as mesmas. De um lado, essa é uma condição positiva, quando se tem em conta, principalmente aprendizados institucionais decorrentes da análise de erros cometidos para que não sejam repetidos.

De outro lado, processos de reconstrução são desafiantes justamente porque ocorrem em outro tempo histórico, não raramente conduzido por outros sujeitos que não estavam na formulação inicial e que, podem ou

²¹ Renato Francisco dos Santos Paula, Assistente Social, Doutor em Serviço Social pela PUC-SP, Professor Associado no Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Goiás. Vice-Presidente do CNAS de 2010 a 2012.

²² Abigail Torres, Assistente Social, Mestre e Doutora em Serviço Social, Políticas sociais e movimentos sociais pela PUCSP. Atua em processos de Educação Permanente no SUAS.

não, ter fidelidade aos consensos anteriores. Ademais, reconstruir especificamente olhando para o SUAS, é um esforço hercúleo porque se dá em um momento de agravamento de demandas, com igual escassez de recursos e em meio a uma tensão social que se expressa, entre outras questões, no descrédito e esvaziamento da ideia de democracia e cidadania.

Deste modo, a perspectiva que adotamos aqui para analisar o processo de reconstrução dos serviços no SUAS, pauta-se num desejo de olhar o tempo presente sem idealismos e olhar a construção histórica sem saudosismo, mas valorizando aprendizados institucionais que permitam repactuar e ajustar a implementação dos serviços, sem perder sua finalidade e direção estabelecidas na Política Nacional de 2004, por entendermos que essa direção sinaliza para horizontes menos desiguais e mais justos para a sociedade brasileira e, por isso mesmo, desejáveis para os agentes públicos que atuam, pesquisam, implementam e defendem o avanço da proteção pública.

Entendemos que analisar os serviços, requer reconhecer que dentre as muitas inovações estabelecidas no Sistema Único de Assistência Social, está a definição de que **a proteção pública se efetiva por meio de serviços continuados**, executados por equipes profissionalizadas e localizados próximos dos territórios onde as pessoas vivem. Essa é uma afirmativa estratégica porque altera o modo de funcionamento da assistência social até então.

Essa decisão, muda o eixo do debate no SUAS especialmente porque baliza qual é o conteúdo e o método do trabalho social necessário para o alcance dos resultados do SUAS, define a demanda quando afirma situações de desproteção e desigualdade sob responsabilidade do Estado, sinaliza para horizontes de proteção ao estabelecer as seguranças sociais, nomina quem deve ser atendido nesta área, e, principalmente, muda a ideia de que a Assistência Social só atua emergencialmente, quando alguns problemas aparecem mais intensamente e para tal, usa alguns recursos disponíveis ou que sobraram em outras áreas. Como também, muda a tendência de se considerar a assistência social, um lugar para desenvolver programas criados a cada governo e que se mostram, muitas vezes, soluções “mágicas” e, quando se constituem muito mais em respostas frágeis e inadequadas para resolver problemas estruturais da sociedade brasileira.

Propor serviços continuados tem como pressuposto a compreensão de que para enfrentar problemas graves e complexos, são necessárias políticas continuadas e fortes, que se aperfeiçoam e qualificam no tempo, especialmente à medida que vão desenvolvendo método para conhecer os problemas, para reconhecer seus impactos e incidência, para enfrentá-los por meio de ações cientificamente formuladas e executadas. De modo que, assim como em diferentes áreas da produção de bens, sejam eles para assegurar a sobrevivência humana ou para oferecer mais conforto para a vida, o cuidado com as pessoas que sofrem a desigualdade e o enfrentamento de parte de suas causas,

exige método, não é espontâneo, é um trabalho pensado e construído para mudar a realidade.

Nesse ponto, é importante destacar outra inovação, os serviços de assistência social, tem como foco proteger pessoas que vivem situações de vulnerabilidades, devem, portanto, desenvolver estratégias para saber identificar expressões da desigualdade nos territórios, ou seja, identificar violências e violações nas relações que estabelecem com os serviços públicos, em espaços de circulação e convivência e nas relações afetivas e familiares. Esse é um conhecimento ainda a ser desenvolvido no fazer cotidiano do SUAS e que se configura mais como uma construção do que uma reconstrução.

O entendimento é que desigualdades se expressam nas formas de relações entre as pessoas e se sustentam e se reproduzem nessas mesmas formas de relação, porque se aprende o ódio, a violência, as humilhações e elas são transmitidas de uma pessoa para outra, de um grupo para outro, por várias gerações. Mas se é possível aprender a odiar, é também possível aprender a respeitar, a admirar as pessoas, a apoiá-las e fortalecê-las. Por isso, o que os serviços ofertam na assistência social é a experiência de respeito e cuidado, que marca as pessoas, os grupos e todo o entorno onde os serviços atuam. Os serviços de assistência social, ofertam segurança de acolhida, de convivência e de autonomia, como modos de relação, porque viver a desigualdade gera incerteza e insegurança, então o SUAS oferta seguranças no combate a essas

inseguranças. No SUAS a proteção de serviços se dá pelas formas de relação que se estabelecem entre os cidadãos e cidadãs e profissionais.

E cabe aqui destacar que essas relações são, necessariamente, horizontais, democráticas e respeitadas, porque a participação social no Sistema Único de Assistência Social é uma diretriz, portanto precisa se materializar no método de intervenção e ser medida nos resultados do trabalho. Participação social nos serviços é qualificante da relação estabelecida, porque os serviços socioassistenciais combatem submissão e opressão, que tem em uma de suas principais expressões, a interdição da fala e da versão das pessoas sobre sua própria história, como também, se expressam nos modos de culpabilizar individualmente as pessoas, por processos coletivos de violação. De modo que a participação social em serviços pode fortalecer a proteção ao favorecer a experiência de viver o respeito pelos agentes públicos e ao conectar pessoas entre si, para que se reconheçam como resistentes a processos coletivos de subalternização e violência.

Importante ressaltar que, as situações que o SUAS trabalha são situações de violação de direitos, por isso, se desenvolve no Estado uma área para reconhecer essas violações, produzir reparação da injustiça e vivências mais protegidas, a partir do momento em que essas violações se tornam visíveis e conhecidas. As pessoas não podem enfrentar sozinhas as violações que vivem, a proposta do SUAS é ser um espaço de cuidado, para acompanhar,

dividir responsabilidades de cuidado, envolver outras áreas do Estado, estar junto, fortalecer vínculos de confiança e ofertar a vivência do respeito e da dignidade como padrão de relação.

Mas para que a intervenção se configure como ação de Estado é necessária a definição de padrões comuns de atenção, porque direito envolve expectativa de atenção e formas de execução que possam ser controladas e cobradas pela sociedade. A proteção pública é um direito, expresso em lei nacional, então, se é direito o modo de acessá-lo não pode ser definido individualmente por quem atende ao cidadão e à cidadã e conforme cada caso. Um direito tem direção de universalidade e de igualdade na atenção, ou seja, é para todas as pessoas que vivem a mesma situação. E, se os serviços existem para resolver problemas, as necessidades de quem vive esses problemas precisam ser acolhidas e respondidas, principalmente quando quem gera problemas na vida das pessoas é o próprio governo, pela ruim atuação de suas diferentes unidades ou porque se omitiu de atender os direitos das pessoas e, por isso, a vida delas se tornou mais difícil.

O instrumento amplamente debatido para definir o parâmetro nacional do direito de acesso a serviços de assistência social é a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, aprovada em 2009. A Tipificação Nacional é um documento público importantíssimo para estabelecer, em todo o território nacional, como vai se dar a proteção pública de assistência social, ao ser conhecida

e ao servir como referência para o avanço do SUAS, é possível:

1) reconhecer a especificidade dos serviços do SUAS, ou seja, definir que diferença há entre, por exemplo, um serviço socioassistencial e um serviço da saúde, ou de educação, ou de habitação, de cultura, ou de esporte. A tipificação define qual trabalho deve ser feito, as situações e o público que devem ser atendidos nos serviços e que resultados são esperados para as pessoas atendidas e para a sociedade como um todo;

2) Estabelecer referências na relação em parceria com a sociedade civil, ao padronizar os serviços de assistência social e ao explicitar o direito de cidadãos e cidadãs, é redefinida não só a ação dos serviços da prefeitura ou do governo do Estado, são redefinidas também as ações, a forma de atendimento nas organizações sociais que recebem recursos públicos para atender a necessidade da população, e, por fim;

3) é possível ampliar os conhecimentos dessa área, estudando os problemas com os quais lida, analisando a forma de atuação, de modo a que o SUAS seja uma política respeitada também pela produção científica sobre a sociedade brasileira e sobre as desigualdades nela presentes.

Há ainda muitos desafios para que os serviços do SUAS alcancem os padrões definidos na Tipificação Nacional, muito embora frente ao agravamento das violências e da desigualdade no Brasil, até mesmo os padrões da Tipificação, podem hoje ser considerados insuficientes para algumas situações. Dentre esses desafios está o fato de que ao longo desse período, pouco se avançou na produção de metodologia de trabalho, principalmente com coletivos que vivem violências estruturais como o racismo, a homofobia, a xenofobia e o machismo.

Outro desafio diz respeito à própria organização dos serviços, a lógica do SUAS era que os serviços atuassem de forma complementar e simultaneamente, sempre que as situações fossem mais complexas e graves. Numa linha de que quanto mais difícil uma dada situação, mais profissionais e serviços estariam envolvidos para enfrentá-la. Mas há pouca articulação no SUAS atual, as equipes atuam isoladas, predomina o encaminhamento ao invés do acolhimento e aí, tem muita gente indo de um lado para outro nas cidades, gastando tempo e dinheiro e, vendo seus problemas piorarem.

Muitos serviços foram criados sem que profissionais estivessem preparados/das para atuar com a desigualdade e isso ainda permanece, porque há pouco investimento em Gestão do Trabalho e Educação Permanente. E isso é um problema grave para a população que além de ser atendida por pessoas que não estão preparadas para

compreender suas vivências, muitas vezes terminam sendo desrespeitadas e maltratadas por essas pessoas.

Para a reconstrução do SUAS, fortalecer serviços é uma ação estratégica. E, para tal, entende-se que os diálogos e deliberações da Conferência Nacional serão tanto mais efetivas quanto mais contribuirão para compreender as particularidades desse tempo histórico, no que tange a reconhecer a direta associação entre marcadores de opressão e demandas de proteção no SUAS, tendo em conta as condições instaladas e o aprendizado institucional existente, de modo a não reproduzir estratégias já experimentadas, mas sim, reconstruir e inovar na implementação para mais rapidamente alcançar os patamares propostos em 2004 e reafirmados nos dois planos decenais pactuados até hoje.

Como ponto de partida, sugere-se algumas questões que podem fortalecer a direção e iluminar a trilha da implementação em coerência com ela.

1) O debate acerca da prevalência dos programas de transferência de renda em detrimento dos serviços precisa ser resposto em novas bases. O fato da assistência social operar serviços e benefícios não deve ser tratado como se esses elementos vivessem em oposição/antagonismo. A complementaridade é o que irá garantir a perspectiva de um “olhar” integral para o usuário;

2) O grau de institucionalidade do SUAS atualmente nos permite falar em uma rede de serviços que consegue contemplar todas as atenções previstas na tipificação?

3) A relação público x privado no que diz respeito aos serviços está devidamente construída a partir da lógica da complementaridade?

4) Alcançamos a desejada unidade nacional no que tange a compreensão sobre o funcionamento e padrão dos serviços?

5) A territorialização tem sido compreendida como algo além da delimitação de um espaço geográfico de atuação?

6) Como os trabalhadores do sistema compreendem os serviços e como as condições precárias de trabalho a que estão submetidos interferem na qualidade dos serviços?

Essas e outras questões que não foram expostas aqui pela limitação das páginas permanecem como elementos constituintes de uma agenda de participação e luta que extrapola o âmbito do SUAS e alcança toda a sociedade, pois o enfrentamento destas questões remete diretamente ao aperfeiçoamento da democracia e do Estado de Direito.

Referências

BRASIL, MDS. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**. Brasília, MDS, 2009. Disponível em https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf

_____. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, MDS, 2004. Disponível em https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf

PAULA, Renato Francisco dos Santos. **Assistência Social e o SUAS nas encruzilhadas da Democracia e dos Direitos**. In PAULA, Renato Francisco dos Santos (org.) *Direitos Humanos em tempos de barbárie: questionar o presente para garantir o futuro*. São Paulo: Cortez, 2022 (p. 84-113).

TORRES, Abigail. **Segurança de Convivência no SUAS: proteção em situações de violação de Direitos Humanos**. In PAULA, Renato Francisco dos Santos (org.) *Direitos Humanos em tempos de barbárie: questionar o presente para garantir o futuro*. São Paulo: Cortez, 2022 (p. 149-182).

TORRES, Abigail e FERREIRA, Stela. **Trabalho Profissional: responsabilidade de proteção nos serviços socioassistenciais**. In *Revista o Social em Questão*. Rio de Janeiro, PUC/Rio, 2019. Disponível em http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_45_art_13.pdf

_____. **Participação como foco de aprendizagem na educação permanente no SUAS**. In *Revista Serviço Social em Revista*. Londrina, UEL, 2017. Disponível em <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/32216>

Benefício e Transferência de Renda: A importância dos benefícios socioassistenciais e do direito à garantia de renda para a proteção social e a reconfiguração do SUAS

Rosângela Maria Sobrinho Sousa²³

Eutália Barbosa Rodrigues Naves²⁴

Izabel Hérika Gomes Matias Cronemberger²⁵

²³ Doutora e Mestra em Serviço Social (PUC SP/UFPB); Especialista em Política Social (UECE); Professora Aposentada (UFPI); Gerente de Projeto (GM MDS); Foi Conselheira Nacional de Assistência Social (CNAS); Foi Secretária de Assistência Social e Cidadania (SASC PI); Foi Coordenadora de Segurança Alimentar e Erradicação da Fome PI; Foi Presidenta do CEAS PI; e, do CONSEA PI.

²⁴ Assistente Social, Servidora pública, Diretora do departamento de condicionalidades do programa Bolsa Família na Senarc/ MDS, Conselheira Nacional de Assistência Social - CNAS, Especialista em preceptoria no SUS, Mestre em Serviço Social e pesquisadora sobre feminismo, a condição da mulher no capitalismo e trabalho reprodutivo doméstico.

²⁵ Doutora em Políticas Públicas (UFPI); Mestre em Políticas Públicas (UFPI); Especialista em Administração de Recursos Humanos (UFPI); Especialista em Saúde Pública (PROAD-SUS). Experiência na avaliação, formulação e execução das Políticas de Assistência Social e Saúde.

As autoras agradecem à Juliana Maria Fernandes Pereira pelas contribuições à redação e formatação do artigo.

I – Contextualização

O presente artigo aborda o Benefício de Prestação Continuada (BPC), os Benefícios Eventuais (BE) e o Programa Bolsa Família (PBF). Destaca o importante papel que estes têm cumprido no combate à pobreza e à fome, na redução das desigualdades e na garantia da proteção social da população em situação de maior vulnerabilidade no país. Assim, partindo de uma breve contextualização de sua inserção no ordenamento jurídico brasileiro, o artigo discorre sobre o cenário dos últimos anos, marcado pelo rompimento do pacto democrático, pós golpe de 2016, pelo desmonte dos direitos sociais, em especial os direitos socioassistenciais e pelo adensamento da fome e da pobreza, agravados pela pandemia da COVID-19. Discute os desafios na conjuntura atual para assegurar o acesso a benefícios como direito e sua integração a serviços, no contexto de reconfiguração do SUAS e retomada do PBF.

O Benefício de Prestação Continuada é um direito constitucional, que corresponde à garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e à pessoa idosa com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, que não possuam meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. Sua inclusão na Constituição Federal de 1988 foi resultado das reivindicações da Emenda Popular nº PE00077-6 e da luta da sociedade civil e dos movimentos sociais, na arena da Constituinte, pela ampliação dos direitos de cidadania das pessoas com deficiência e das pessoas idosas (FREITAS; SOUZA;

MARTINS, 2013).

A inclusão na Constituição Federal do BPC e da Assistência Social, como política pública não contributiva, constitui importante marco da ampliação da proteção social no Brasil para além da lógica restritiva de seguro, com base em contribuições prévias. Fundamentada nos pilares da democracia e da justiça social, a proteção social passou, desde então, a alcançar também as (os) cidadãs (os) não inseridos no mercado formal de trabalho (COLIN; PEREIRA, 2013).

De acordo com Freitas, Souza e Martins (2013), após o veto presidencial do primeiro projeto de lei da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), decorrente da resistência do governo à época em assegurar a previsão constitucional do direito ao BPC, a LOAS - Lei nº 8.742/93, foi finalmente aprovada, regulamentando os critérios de acesso a este benefício. Após quase três décadas, são mais de 5,4 milhões de beneficiários. Ao longo desse percurso, a garantia de acesso ao BPC não se deu sem percalços, disputas e lutas para assegurar, sobretudo, sua vinculação ao salário-mínimo e a idade mínima de 65 anos para a concessão, no caso das pessoas idosas.

Os Benefícios Eventuais, previstos no art. 22 da LOAS, são provisões suplementares e provisórias prestadas em casos de nascimento, morte, vulnerabilidades temporárias e calamidades. Suas origens remontam à década de 1950, quando o auxílio-maternidade e o auxílio-funeral foram

instituídos no escopo da Previdência Social aos segurados e seus dependentes. Com a aprovação da LOAS, a partir de 1996 a Assistência Social passou a assegurar os Benefícios Eventuais em razão do nascimento ou morte, de forma desvinculada da exigência de contribuições prévias. O Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007 e a Lei nº 12.435 de 6 de julho de 2011 – Lei do SUAS – aprimoraram a regulamentação e ampliaram o escopo dos Benefícios Eventuais, que passaram a abranger também as situações de vulnerabilidades temporárias e de calamidades (SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2018).

O Programa Bolsa Família foi instituído pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, convertida na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, sendo o resultado da unificação de diversos programas vigentes à época²⁶ por meio, principalmente, da integração de bases de dados e de rubricas orçamentárias. Esta unificação tinha como propósito a criação de um único programa voltado à garantia de renda para as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Para além da unificação de programas vigentes, a criação do Bolsa Família inaugurou no país uma nova concepção de transferência de renda que se somou à estratégia central do governo federal de acabar com a fome no país – nesse contexto foi também instituído o *Programa Fome Zero*.

Assim, o PBF foi criado como um programa de transferência de renda, com condicionalidades, voltado à

²⁶ Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA).

ruptura de ciclos intergeracionais de pobreza e à inclusão da população beneficiária em serviços – sobretudo da Saúde, Educação e Assistência Social. Apesar dos resultados exitosos, que lhe conferiram reconhecimento mundial, e de sua contribuição para retirada do Brasil do mapa da fome, a trajetória do programa também tem sido marcada por disputas e lutas para assegurar sua manutenção, face às críticas conservadoras, ao preconceito e outros ataques, sendo o mais impactante a sua extinção e substituição pelo Programa Auxílio Brasil (PAB), em 2021.

II – Benefícios socioassistenciais e segurança de renda: apontamentos para a garantia da proteção social na reconfiguração do SUAS

A Assistência Social possui papel central na proteção social e no desenvolvimento de estratégias de enfrentamento das desigualdades e da pobreza, visando a equidade e a justiça social, pilares da democracia. Nos últimos anos, atravessamos um contexto grave de crises – crises econômicas de dimensões mundiais, resultado da crise cíclica do capitalismo e crise política e social – e de um duro golpe contra a democracia, com a retirada de direitos já conquistados ao logo dos tempos. Esse contexto foi agravado por uma crise sanitária causada pela pandemia da COVID-19 e pelo adensamento da fome e da pobreza - notadamente junto às populações em situação de maior vulnerabilidade. No campo da Assistência Social tivemos um cenário paradoxal de aumento da demanda por atendimento nos serviços socioassistenciais e retração

do cofinanciamento federal da Assistência Social para sua manutenção.

Nesse contexto e considerando, ainda, a realidade brasileira de desigualdade estrutural e de concentração de renda e as lutas históricas pela partilha equitativa do fundo público, emerge a necessidade de reafirmar a transferência de renda e os benefícios socioassistenciais sob a lógica do direito. Impõe-se, ainda, como fundamental avançar na integração entre serviços e benefícios para a garantia da atenção integral aos beneficiários do BPC e do PBF, com vistas à promoção da equidade e da justiça social.

A justiça social, a eliminação da fome, o enfrentamento da pobreza e a redução das desigualdades são compromissos do Estado brasileiro previstos na Constituição Federal, na LOAS e em outras legislações infraconstitucionais. Esses compromissos fundamentam a democracia, o direito à vida digna de brasileiros e brasileiras em situação de desproteção e a provisão de benefícios e programas de transferência de renda no âmbito da proteção social. O BPC constitui benefício de fundamental importância para mitigar a pobreza entre pessoas idosas e pessoas com deficiência. O Programa Bolsa Família, por sua vez, tem impactado de forma importante no compromisso de eliminar a fome, combater a pobreza - sobretudo entre crianças e adolescentes e famílias monoparentais femininas - e reduzir desigualdades. Estudos mostram, ainda, efeitos do PBF e do BPC na dinamização das economias locais.

Dados do IBGE (2022)²⁷ e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) denotam que no Brasil a pobreza está concentrada, sobretudo, entre mulheres, crianças e adolescentes negras (os) e Grupos Tradicionais e Populacionais Específicos (GTPEs), isto é, pessoas em situação de rua, povos indígenas e quilombolas, dentre outros. Segundo dados do MDS, são mais de 96 milhões de pessoas cadastradas no CadÚnico²⁸ e mais de 56 milhões pessoas beneficiárias do PBF²⁹. Análise dos dados das pessoas beneficiários do PBF mostrou que, em março de 2023, 69% eram negras e cerca de 45% tinham até 17 anos. Das famílias beneficiárias do PBF, mais de 47% eram chefiadas por mulheres com filhos³⁰.

Pesquisa do IPEA que analisou o período de 2012 a 2021 apontou a importância dos benefícios e das transferências de renda da proteção social não contributiva para a redução da taxa de pobreza a cada ano e para o amortecimento dos efeitos da pandemia da Covid-19 em 2020 (SOUZA; HECKSHER; OSORIO, 2022). Todavia, o estudo constatou que, entre 2020 e 2021, o Brasil atingiu seu maior patamar de pobreza desde 1990. Na mesma direção, de acordo com pesquisa realizada pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – Rede PENSSAN (2022), de 2020 para 2021, houve expressivo

²⁷ <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/35687-em-2021-pobreza-tem-aumento-recorde-e-atinge-62-5-milhoes-de-pessoas-maior-nivel-desde-2012>

²⁸ Fonte: SAGICAD/MDS. Relatório de Informações Sociais – Programas e Ações. Referência: Agosto/2023.

²⁹ Fonte: SAGICAD/MDS. Relatório de Informações Sociais – Programas e Ações. Referência: Outubro/2023.

³⁰ Fonte: SENARC/MDS, março/2023.

aumento da insegurança alimentar nos domicílios com crianças de até 10 anos de idade, passando de 9,4% para 18,1%. A pesquisa identificou, ainda, insegurança alimentar em 65% dos lares comandados por pessoas negras e em 64,1% dos lares chefiados por mulheres. De 2018 para 2022 o percentual da população em situação de insegurança alimentar grave saltou de 5,8% para 15,5%, atingindo cerca de 33 milhões de pessoas. Nesse contexto, em 2022, o Brasil voltou para o Mapa da Fome, do qual havia saído em 2014.

De acordo com o IBGE , em 2021, 62,5 milhões de pessoas estavam abaixo da linha de pobreza. Segundo relatório do UNICEF, Pobreza Multidimensional na Infância e Adolescência no Brasil - 2022, a proporção de crianças e adolescentes privados do direito à educação aumentou. Assim, o percentual de crianças de 7 anos de idade que não sabem ler e escrever saltou de 20% para 40% entre 2019 e 2022. Os dados reafirmam as múltiplas faces da pobreza e demonstram a importância de um programa de transferência de renda com condicionalidades, integrado a outras políticas sociais, para o acesso a direitos sociais de saúde, educação, assistência social, alimentação, moradia, trabalho, lazer, cultura, entre outros.

Neste sentido, é necessário compreender que combater a pobreza em direção a um país mais justo e menos desigual requer proteção social ampliada, principalmente para romper com o ciclo intergeracional e estrutural da pobreza. Isso é fundamental para que

crianças, adolescentes e jovens possam sonhar com uma vida livre das opressões sociais, raciais e de gênero que, na conjuntura atual, ainda tanto impactam as condições de vida da classe trabalhadora que vive em situação de pobreza, privações e desproteções.

Importante registrar que, na contramão desta concepção abordada acima, em 2021 o Programa Bolsa Família foi extinto e substituído pelo Programa Auxílio Brasil, com uma lógica equivocada de gestão da transferência de renda. No PAB, a estrutura e a destinação dos benefícios não atendiam à diversidade da composição das famílias; não havia prioridade para a primeira infância e nenhuma integração entre serviço e benefício; e a relação intersetorial e interfederativa foi fortemente desconsiderada. O Programa Auxílio Brasil, que vigorou em 2021 e 2022, instituiu um piso fixo no valor de R\$ 400,00 independentemente da composição familiar. Com isso, observou-se um aumento exponencial no número de cadastros individuais e uma diminuição expressiva de média de pessoas por família. Essa diminuição não encontra correspondência na dinâmica da população geral, o que gerou inconsistências no Cadastro Único.

Nesse contexto, em março de 2023, o governo federal retomou, aprimorou e ampliou o Programa Bolsa Família³¹, priorizando famílias mais numerosas, mulheres, gestantes e nutrízes, crianças, adolescentes e jovens. Além disso, implantou o Programa de Fortalecimento Emergencial do

³¹ Medida Provisória nº 1.164/2023. Convertida na Lei nº 14.601/2023.

Atendimento ao CADÚNICO no SUAS - PROCAD/SUAS. O novo PBF e o PROCAD/SUAS integram uma importante estratégia do governo federal para a reestruturação da trajetória histórica de excelência do Bolsa Família no alcance das populações mais afetadas pela pobreza, sobretudo mulheres, crianças e adolescentes. Com os novos critérios, nenhuma família beneficiária vai receber um benefício familiar menor que R\$600,00 mensais e todas aquelas que tenham crianças menor de seis anos terão direito ao benefício primeira infância de R\$ 150,00, além dos demais benefícios variáveis. Segundo informações do MDS, o benefício médio por família beneficiária do PBF será de aproximadamente R\$ 700,00 mensais.

O novo Programa Bolsa Família retoma a dimensão intersetorial e o compartilhamento de responsabilidades entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, diante de um desafio ainda maior: transferir renda para mais de 21 milhões de famílias; acompanhar mais de 30 milhões de crianças até 7 anos e mulheres no acesso à saúde; e acompanhar cerca de 18 milhões de crianças, adolescentes e jovens no acesso à educação. O Programa volta ao seu formato original, ou seja, com transferência de renda por meio de pagamento do benefício de acordo com o número de integrantes da família, garantindo um desenho mais equitativo, que respeita as diversidades das famílias beneficiárias.

Adicionalmente, é importante registrar que, segundo dados do CENSO SUAS 2022, 17 Estados

possuem programas próprios de transferência de renda. É fundamental discutir estas iniciativas dos Estados, na perspectiva de sua qualificação e convergência às prerrogativas do SUAS. Além disso, é fundamental promover integração e complementariedade entre programas federais, estaduais, municipais e o PBF, a fim de evitar sobreposições e fortalecer as estratégias para eliminar a fome e combater a pobreza.

A integração entre serviços e benefícios - além da articulação com as demais políticas setoriais e transversais - volta a ser uma das principais dimensões e estratégias do Novo Programa Bolsa Família. O público do PBF tem direito a medicações gratuitas por meio do Programa Farmácia Popular e pode adquirir gratuitamente sua moradia no Programa Minha Casa Minha Vida. Gestantes e crianças na primeira infância de famílias beneficiárias do Bolsa Família são priorizadas no Programa Primeira Infância no SUAS/ Programa Criança Feliz.

No que diz respeito ao BPC, dados do MDS indicam que, do total de mais de 5,4 milhões de beneficiárias (os) do BPC, 2,9 milhões são pessoas com deficiência, das quais 66,4% são negras, e 2,5 milhões são pessoas idosas, das quais 61% são negras e praticamente 60% são mulheres³². O percentual de mulheres idosas beneficiárias do BPC corrobora a tendência observada mundialmente de feminização da velhice e da pobreza. As desigualdades de gênero e a sobrecarga com cuidados familiares

³² Fonte: SNAS/MDS, Maciça, agosto de 2023; CadÚnico, setembro 2023.

impactam a participação das mulheres no mundo produtivo remunerado e, conseqüentemente, sua inclusão no sistema previdenciário.

No período da pandemia da COVID-19 houve um avanço na luta das pessoas com deficiência e das pessoas idosas para ampliação do acesso ao BPC. A LOAS incorporou regras mais ampliadas, com alteração do critério de renda de 1/4 para 1/2 salário-mínimo per capita. Também passou a prever que – assim como no caso das pessoas idosas - mais de uma pessoa com deficiência possa receber o BPC na mesma família, nos casos dos benefícios assistenciais e previdenciários no valor de um salário-mínimo. E mais, o cálculo da renda familiar passou a considerar os gastos com medicamentos, fraldas, alimentação especial e consultas médicas, conforme valores fixos ou outros demonstráveis, previstos na Portaria Conjunta nº 1, de 16 de fevereiro de 2022.

No entanto, muitos desafios ainda persistem, tais como: 1) requerimento exclusivo de forma digital (telefone 135 e aplicativo “Meu INSS”); 2) aplicação de “padrão médio” da avaliação social da deficiência, que considera apenas a avaliação do perito médico para a concessão do BPC; 3) apresentação de documentos comprobatórios para fins de análise das despesas do requerente ao BPC com medicamentos, fraldas, consultas e alimentação especial; 4) e fila para concessão do benefício.

Processos de judicialização do BPC têm sido

observados desde o início da execução do benefício. O BPC só foi regulamentado após um Mandado de Injunção protocolado no Superior Tribunal Federal (STF) que exigia sua regulamentação. Posteriormente, o critério de renda e a necessidade de outros elementos de análise também foram levados ao STF. Esse movimento foi responsável pela previsão atual na LOAS de que a miserabilidade da família e a vulnerabilidade da pessoa fossem analisadas para concessão deste benefício. Todavia, não estão regulamentados, ainda, os aspectos de vulnerabilidade trazidos no art. 20 - B da LOAS, que preveem análise da dependência de cuidados de terceiros e o acesso ao benefício conforme grau de deficiência.

É importante lembrar, ainda, que, nos últimos anos, o BPC foi duramente atacado nos debates sobre a Reforma da Previdência, com propostas de desvinculação do seu valor do salário-mínimo e de elevação da idade mínima de acesso, no caso das pessoas idosas. Atualmente enfrenta o problema das filas para análise dos requerimentos, o que prejudica a celeridade no acesso a este benefício. Estes desafios sinalizam a necessária defesa da gestão do BPC pelo Ministério do Desenvolvimento, Assistência Social e Combate à Fome, considerando a natureza não contributiva e distributiva da política de assistência social.

Quanto aos Benefícios Eventuais, por sua vez, de acordo com o Censo SUAS 2022, 15 Estados concedem diretamente estes benefícios; 18 Estados os cofinanciam com repasses aos municípios, e 7 Estados não os

cofinanciam. No bojo do debate sobre o pacto federativo, faz-se necessário discutir o papel do Estado na provisão dos Benefícios Eventuais como forma de assegurar sua inserção no campo do direito, fundamentalmente no que se refere ao cofinanciamento junto aos municípios, e ao assessoramento para criação e monitoramento das leis municipais que regulamentam os critérios de concessão destes benefícios.

Dados do Relatório Mensal de Atendimento (RMA) apontam que, em 2020, quando se iniciou o período da pandemia da COVID-19, a concessão de benefícios eventuais nos CRAS no Brasil passou de 852 benefícios, no primeiro trimestre do ano, para 2.610, no segundo trimestre. A pandemia da COVID-19, a criação pelo governo federal do Auxílio Emergencial e a intensificação das situações de calamidade pública e de emergência no país nos últimos anos suscitaram novos debates sobre os Benefícios Eventuais. Na conjuntura atual, é preciso aprimorar a concepção e regulamentação dos Benefícios Eventuais e refletir sobre as responsabilidades da União no acesso a estes benefícios em contexto de calamidade pública e de emergência, para maior convergência às novas demandas da sociedade brasileira.

III – Desafios

Considerando o exposto, alguns desafios para a eliminação da fome, o enfrentamento da pobreza, da fome e das desigualdades, para a garantia do acesso a benefícios

e à transferência de renda e para a reconfiguração do SUAS merecem aqui ser destacados:

- *Reafirmar o direito a benefícios socioassistenciais e transferência de renda como um direito constitucional;*
- *Reafirmar a importância das transferências de renda e dos benefícios socioassistenciais para a proteção social na conjuntura atual, com destaque para o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada;*
- *Fomentar a qualificação e a ampliação dos dispositivos de transferência de renda no país, considerando o retorno do Programa Bolsa Família, a intersectorialidade das políticas públicas e a integração entre serviços, benefícios e direitos na atenção integral às (aos) beneficiárias (os);*
- *Atualizar o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda e fortalecimento da intersectorialidade e do acompanhamento às (aos) beneficiárias (os) do PBF e do BPC no SUAS;*
- *Debater e qualificar as práticas de transferência de renda de iniciativa dos Estados, para sua convergência às prerrogativas do SUAS;*

- *Discutir a regulamentação dos critérios de renda para recebimento do BPC conforme previsão na Lei nº 14.176/2021, passando de 1/4 para 1/2 salário-mínimo per capita;*
- *Assegurar ofertas de Benefícios Eventuais sob a lógica do direito e instituir cofinanciamento federal para benefícios eventuais em situação de emergência e calamidade pública;*
- *Aprofundar o debate sobre a judicialização do BPC, envolvendo o SUAS, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e o Sistema de Justiça;*
- *Fortalecer o BPC na Escola e o acompanhamento do acesso e permanência na escola de crianças, adolescentes e jovens beneficiários do BPC e do PBF;*
- *Melhorar a gestão intersetorial e interfederativa do PBF e reafirmar a concepção de condicionalidade como estratégia para a ampliação do acesso a direitos sociais;*
- *Ampliar a participação popular no fortalecimento da luta pelo direito a transferência de renda.*

IV - Considerações Finais

Na conjuntura atual, o enfrentamento das desproteções sociais em sua multidimensionalidade exige, para além da segurança de renda, o acesso a serviços e direitos, de modo a fazer frente ao cenário de pobreza, fome e desigualdades. Este cenário impacta, sobretudo, na população negra, mulheres, crianças, adolescentes, Grupos Tradicionais e Populacionais Específicos, população em situação de rua, pessoas com deficiência e pessoas idosas.

Com o advento da Política Nacional de Assistência Social, do CadÚnico, da implantação do SUAS e da Tipificação Nacional de Assistência Social, o modelo de integração entre serviços e benefícios passou a vigorar como estratégia fundamental para assegurar acesso à segurança de renda atrelada à atenção a outras vulnerabilidades e riscos sociais. A redução drástica dos recursos do cofinanciamento federal da Assistência Social para serviços e programas nos últimos anos, e, ainda, a extinção do Programa Bolsa Família impactaram essa trajetória. Com a recomposição do orçamento da Assistência Social por meio da PEC nº 32/2022 e a retomada do Programa Bolsa Família, um dos principais desafios no cenário atual é integrar benefícios, serviços e programas para enfrentar o cenário da pobreza e da fome, com mais proteção, inclusão e participação social.

A defesa da democracia passa, necessariamente, pela reafirmação do compromisso do Brasil com a proteção

social das populações em situação de maior vulnerabilidade e com a promoção da equidade e da justiça social na esfera dos direitos. Uma nação justa e democrática não pode tolerar preconceitos aos pobres (aporofobia), agravados, ainda, por outras opressões e violências relacionadas à raça, gênero, orientação sexual, deficiência e outras diversidades. Estas situações muitas vezes são instaladas e potencializadas por posicionamentos conservadores e práticas assistencialistas e clientelistas.

Os Benefícios Socioassistenciais são instrumentos de proteção social e desempenham funções fundamentais, como:

I) eliminação da fome e combate à pobreza: com repasse de renda direto aos beneficiários, para garantir que todos tenham um patamar mínimo de recursos para atender às suas necessidades básicas, com dignidade;

II) proteção a famílias e pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social e aos GTPEs: com desenhos e critérios que visam alcançar os públicos mais afetados pela pobreza no país;

III) proteção em situações de vulnerabilidades temporárias: com respostas imediatas, por meio do acesso a Benefícios Eventuais;

IV) Promoção da inclusão social: o CadÚnico e o

acesso a benefícios socioassistenciais conferem visibilidade aos beneficiários facilitando seu acesso a serviços – de Saúde, Educação e Assistência Social, dentre outros - e sua priorização nas políticas e programas sociais; e

V) redução das desigualdades: a integração do acesso à renda, serviços e direitos também combate desigualdades de renda, raça, gênero e etnia.

A defesa da garantia da segurança de renda como direito e a mobilização nacional para o fortalecimento e reconfiguração do SUAS são necessárias na conjuntura atual. Esta defesa se baseia na ideia de que todos os cidadãos têm o direito fundamental de contar com uma renda mínima que lhes assegure um patamar de dignidade, com fundamentos na equidade, na justiça social e na solidariedade. Também se fundamenta no reconhecimento do papel estruturante e fundamental do SUAS para a proteção social no Brasil.

O SUAS e os benefícios da proteção social não contributiva desempenham um papel fundamental na promoção da cidadania, da justiça social e da inclusão social, na redução das desigualdades e na garantia de uma vida digna para todos os brasileiros. Assim, para construir uma sociedade mais justa e equitativa, é imperativo que o Brasil continue investindo na proteção social por meio do SUAS, com garantia de acesso a benefícios e serviços socioassistenciais e priorização da destinação de recursos

para a política de Assistência Social nas diferentes esferas. Esses elementos devem fazer parte de uma grande agenda a ser debatida no contexto do processo conferencial 2023, para a defesa da proteção social como pilar fundamental do desenvolvimento de uma sociedade mais justa e equitativa.

Referências

BRASIL. [Constituição 1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30.10.2023.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2022/12/SNAS_Relat%C3%B3rio_Oficina_participativa_online_16.12.pdf Acesso em: 30.10.2023

BRASIL. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2010.836%2C%20DE%209%20DE%20JANEIRO%20DE%202004&text=Cria%20o%20Programa%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias .Acesso em: 30.10.2023.

BRASIL. **Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22, da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6307.htm Acesso em: 30.10.2023.

BRASIL. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011**. Altera a Lei nº 8.742, de

7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm Acesso em: 30.10.2023.

BRASIL. **Lei nº 14.601 de 19 de junho de 2023.** Institui o Programa Bolsa Família; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto em folha de pagamento, e a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003; e revoga dispositivos das Leis nº s 14.284, de 29 de dezembro de 2021, e 14.342, de 18 de maio de 2022, e a Medida Provisória nº 1.155, de 1º de janeiro de 2023. Brasília, Brasília, DF: Presidência da República, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14601.htm Acesso em: 31 ago. 2023.

BICHIR, Renata; BRETTAS, Gabriela; CANATO, Pamella. Social Assistance Policy in the City of São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, vol. 11, n. 2, p. 1-28, 2017.

COLIN, Denise Ratmann Arruda; PEREIRA, Juliana Maria Fernandes. Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda: Alguns Apontamentos Sobre a Experiência Brasileira. Em: CRUS, José Ferreira; COLIN, Denise Ratmann Arruda; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida (Orgs). **20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social.** Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013, p. 100-133. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/20anosLOAS.pdf Acesso em: 06.10.2023.

FREITAS, Maria José; SOUZA, Maria Valdênia Santos; MARTINS, Raquel de Fátima Antunes. O Benefício de Prestação Continuada – BPC: Direito Constitucional. Em: CRUS, José Ferreira; COLIN, Denise Ratmann Arruda; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida (Orgs). **20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social.** Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à

Fome, 2013, p. 134-153. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/20anosLOAS.pdf
Acesso em: 06.10.2023.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). **Pobreza Multidimensional na Infância e Adolescência no Brasil – 2022**. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/26726/file/unicef_pobreza-multidimensional-na-infancia-e-adolescencia_2022.pdf
Acesso em 30.10.2023

GOMIDE, Alexandre. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, Alexandre; BOSCHI, Renato Raul (Orgs.). **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro, Ipea, 2016, p.15-47.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2022**. Rio de Janeiro, IBGE, 2022.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA, MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA E INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. Portaria Conjunta nº 1, de 16 de fevereiro de 2022. Dispõe sobre a atualização dos valores das deduções aplicadas na análise de comprometimento da renda familiar de que trata a Portaria Conjunta MDS/INSS nº 3, de 21 de setembro de 2018. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-conjunta-no-1-de-16-de-fevereiro-de-2022/> Acesso em: 30.10.2023.

SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Orientações Técnicas sobre Benefícios Eventuais no SUAS**. Brasília, Ministério da Cidadania, 2018. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/SNAS_Cartilha_Par%C3%A2metros_Atua%C3%A7%C3%A3o_SUAS.pdf 2018 Acesso em: 06.10.2023.

SILVIA, Maria Ozanira (coord.). **Programa de transferência de renda na**

América Latina e Caribe. São Paulo, Cortez, 2014.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira; HECKSHER, Marcos; OSÓRIO, Rafael G. Um país na contramão: a pobreza no Brasil nos últimos dez anos. **Nota Técnica nº 102.** Brasília, IPEA, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11563> Acesso em: 06.10.2023.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR (Rede PENSSAN). **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil.** São Paulo, Fundação Friedrich Ebert, Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf> Consultado em 06.10.2023

Distribuição Gratuita.
Esta publicação não pode ser vendida ou comercializada.

REALIZAÇÃO:



MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO
E ASSISTÊNCIA SOCIAL,
FAMÍLIA E COMBATE À FOME



IMPRESSÃO:



PAULUS
SOCIAL