



## SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - SUAS

(Esse documento reflete a base dos debates realizados pela equipe da SNAS durante os primeiros meses de 2004 quando do início da gestão do Ministro Patrus Ananias e da Secretária Márcia Lopes, adensado pelas discussões realizadas com gestores, centros de pesquisas e estudos na área da assistência social, universidades e outros segmentos da sociedade civil)

### APRESENTAÇÃO

As reflexões aqui sintetizadas pretendem contribuir para a dinamização do processo de construção das bases políticas e institucionais do Sistema Único da Assistência Social - SUAS, na perspectiva da efetiva implementação e da gradativa universalização do direito à assistência social e, conseqüentemente, da proteção social no país.

Tal processo atende a um grande número de solicitações políticas, formuladas nos fóruns de participação, controle social e de pactuação intergovernamental da política de assistência social, sobretudo pelos gestores públicos governamentais estaduais e municipais, mas também pelas entidades parceiras prestadoras de serviço conveniadas, no que diz respeito à necessidade de reorganização do fluxo de competências entre as esferas federal, estadual e municipal, com a imprescindível rearticulação da capacidade de gestão da política de assistência social.

Dessa forma, ao se considerar as condições políticas e institucionais, reunidas nestes quase dez anos de LOAS - a alta capilaridade institucional descentralizada, alcançada com a implementação de secretarias próprias na grande maioria dos municípios do país (mais de 4.500), e em todos os estados da federação, constata-se uma expressiva capacidade de construção e assimilação progressiva de procedimentos técnicos e operacionais homogêneos e simétricos para a prestação dos serviços socioassistenciais, para financiamento e para a gestão da política de assistência social, em seus diferentes níveis governamentais: União, estados e municípios.

Desencadear a discussão e o processo de reestruturação orgânica da política pública de assistência social na direção do Sistema Único da Assistência Social - SUAS -, ampliando e resignificando o atual *sistema descentralizado e participativo*, é retrato, portanto, do compromisso conjunto do Ministério de Desenvolvimento Social e demais gestores da política de assistência social, à frente das secretarias estaduais e municipais, pela potencialização de todos os esforços políticos e

administrativos necessários ao enfrentamento das grandes e crescentes demandas sociais e os inéditos compromissos políticos assumidos pelo novo governo. Enfatiza-se que não se pode pleitear a universalização dos direitos à Seguridade Social e da proteção social pública sem a composição correta e suficiente da política pública de assistência social,

***A construção do Sistema Único da Assistência Social se inscreve evidentemente, no esforço de viabilização de um novo projeto de desenvolvimento nacional***

em nível nacional.

Sendo assim, espera-se reafirmar claramente a contribuição da assistência social, implementada como política pública alicerçada de direitos, através de uma estrutura político-administrativa que ressalte a fundamental relevância do processo de descentralização, quanto ao redesenho do papel e da escala espacial de organização dos serviços do Estado Brasileiro, que possa facilitar a transferência, em blocos de competências, das ações para os territórios mais próximos da população e de suas necessidades, e a distribuição dos recursos financeiros e operacionais de forma mais equitativa, articulando corretamente a participação dos municípios, estados e da União seja no co-financiamento, seja na implementação dos benefícios e na execução direta e/ou compartilhada dos serviços socioassistenciais, nos moldes e nas condições que o pacto intersetorial irá estabelecer.

Este é um momento de concretização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, a partir do paradigma da universalização do direito à proteção social fundado na cidadania, abandonando as idéias tutelares e subalternas que (sub)identificam brasileiros como carentes, necessitados, pobres, mendigos, miseráveis, discriminando-os e apartando-os do reconhecimento de “ser de direito”.

## O QUE É O SUAS?

- ▶ O SUAS deverá constituir um dispositivo jurídico que forneça condições institucionais de aplicação em todo o território nacional;
- ▶ O Sistema Único de Assistência Social – SUAS deverá regular em todo o território nacional a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema cidadão de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil;
- ▶ A implantação do SUAS como sistema único supõe unir para garantir, o que implica em:

## PORQUE O SUAS?

Com a Constituição de 1988, tem início a construção de uma nova concepção para a Assistência Social brasileira. Incluída no âmbito da Seguridade Social e regulamentada pela LOAS (Lei 8742/93), como política social pública, a assistência social inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. Nesse sentido, pode-se afirmar que a LOAS cria uma nova matriz para a Assistência Social brasileira, iniciando um processo que tem como perspectiva torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitarem. A inserção na Seguridade aponta também para seu caráter de política de Proteção Social articulada a outras políticas do campo social voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida. Desse modo, a assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo.

Marcada pelo caráter civilizatório presente na consagração de direitos sociais, a LOAS exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e a garantia de direitos e acesso para serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade. Como Lei, inova ao conceber a Assistência Social como direito não contributivo, ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social e, apresentar novo desenho institucional para a assistência social. Inova, também, ao propor a participação da população e o exercício do controle da sociedade na gestão e execução das políticas de assistência social.

romper com a múltipla fragmentação programática hoje existente, com a fragmentação das esferas de governo e o paralelismo de gestão; com a fragmentação das ações por categorias ou segmentos sociais sem compromisso com a cobertura universal e a qualidade dos resultados;

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

A exclusão social, que vulnerabiliza uma geração após outra, caracteriza-se, pois, pela ausência de acesso a bens e serviços sociais básicos e fundamentais, o que remete à necessidade de estruturar uma rede de assistência social que garanta as condições de segurança contínua e incondicional para prevenção e superação de todas as situações decorrentes das vulnerabilidades sociais, que decerto não são hoje, nem nunca foram, eventuais.

Devido ao seu conteúdo não mercantil, a cobertura do campo socioassistencial visa assegurar a redução ou a eliminação de vulnerabilidades que fragilizam a resistência do cidadão e da família ao processo de exclusão sociocultural, dedicando-se ao fomento das ações impulsionadoras do desenvolvimento de potencialidades essenciais à conquista da autonomia. Portanto, como já dito, cabe à assistência social ampliar a proteção e a segurança social, através das algumas dimensões

***Torna-se, fundamental, assim, implementar o processo de universalização da proteção social, por meio da correta provisão da política pública de assistência social.***

complementares como acolhida, convívio, rendimento, capacidade de emancipação, etc.

Por esta razão, é preciso combinar gradualidade e priorização, onde a política de assistência social, adequadamente estruturada, seja capaz de atender todos os indivíduos e famílias em situação de risco social e de vulnerabilidade conjuntural e/ou circunstancial,

tais como: desemprego, desabrigo, abandono, doença, maternidade, pelos ciclos de vida (velhice, infância, juventude) etc.

Para construção das ofertas necessárias à satisfação de necessidades sociais, na condição de ações de políticas públicas, mantidas pelos serviços sociais governamentais, é que se propõe a organização de um Sistema Único de Assistência Social - SUAS - , articulador e provedor de ações proteção social básica e especial junto aos

### < Desafios conjunturais >

Sem dúvida, a mudança substantiva de concepção da assistência social da tradição de "não política" para o campo da política pública representa um importante avanço. Como

***Como política de Estado passa a ser um espaço para a defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais, particularmente dos segmentos mais empobrecidos da sociedade***

estratégia de combate à pobreza, configura-se como instrumento fundamental para o enfrentamento da discriminação e da

subalternidade econômica, cultural e política em que vive grande parte da população brasileira.

Sabe-se, entretanto, que a dinâmica de municipalização das políticas de proteção social - especialmente as de educação, saúde e assistência social - postulada na Constituição Federal de 1988, transferiu às esferas locais amplas responsabilidades, corretamente justificadas pela necessidade de democratização do acesso da população aos novos direitos de cidadania, por intermédio dos serviços públicos ofertados pelas políticas sociais, e do controle social, pela via dos mecanismos de participação direta e representativa (conselhos deliberativos), mobilizados em torno dos novos espaços de formulação, definição orçamentária e de gestão democrática e participativa das políticas sociais.

Entretanto, há se que admitir que o desolador quadro de pobreza e a triste cartografia de desproteção social, acumulados historicamente no país, têm desafiado o atual modelo de descentralização da assistência social, especialmente porque este não formulou, de maneira adequada, responsabilidades equivalentes entre as esferas federal e a esfera estadual, numa dimensão proporcionalmente robusta, tanto quanto foi delegado e efetivado pela esfera municipal.

Há um fosso, uma enorme desproporção entre os graves problemas sociais que afligem a população nas cidades, sobretudo nas grandes regiões metropolitanas, e a capacidade dos

municípios e estados, capazes de afiançar as seguranças sociais próprias da política de assistência social: acolhida, convívio, autonomia, rendimento, garantias de direitos, de medidas de equidade e de proteção especial. Muitos são os desafios que se colocam para a implantação do SUAS e que devemos enfrentar corajosamente com lucidez técnica, determinação política e compromisso com a justiça social.

poderes públicos isoladamente responderem a essas demandas. Embora ainda aquém do necessário, e cercados de dificuldades e limitações, é urgente e fundamental conhecer e expandir os esforços desenvolvidos por muitos municípios e por alguns estados, também, na construção de parte significativa, relevante e promissora da estrutura política governamental posta em ação para a concretização do acesso à política de assistência social, numa escala mais ampla.

Todavia, os governos anteriores, nesse processo de implementação da LOAS, não dedicaram esforços efetivos para a construção do sistema e da rede de serviços públicos da assistência social. É preciso reconhecer, assim, que a Política Nacional de Assistência Social, aprovada em 1999, também não foi suficientemente arrojada, em termos uma atuação mais efetiva - quanto à coordenação e regulação - do processo de organização do sistema em nível nacional, de forma que o investimento federal pudesse alcançar um impacto mais efetivo na modulação das ações a serem ofertadas pelos municípios, como materialização do sistema de direitos, que coube a política de assistência social afiançar.

Ao contrário, o modelo anterior, mostrou-se a antítese do que se almeja para a área social: uma atuação limitada à implementação de poucas ações, altamente focalistas, fragmentadas e desarticuladas em termos de estratégia de enfrentamento à pobreza e de redistribuição de renda, com frágil cobertura e diminuto impacto social. Obedeceram a uma modulação (re) centralizadora, em desacordo com a realidade e as necessidades locais. A gestão federal da política de assistência social permaneceu, nessa agenda social minimalista, indiferente às diretrizes que lhe foram atribuídas pela LOAS e pela Constituição Federal, e refém das sobras orçamentárias das demais políticas de seguridade social, sem financiamento nem estrutura adequados.

Cabe ressaltar, que os compromissos públicos do atual governo federal, no sentido de uma verdadeira priorização da área social, como um todo, em sua agenda política, torna viável a construção de um novo sistema de financiamento

e de gestão da política de assistência social, atuante em uma escala de massas, capaz de se contrapor aos mecanismos de reprodução da exclusão social, e de contribuir na transformação progressiva da sociedade em efetivamente inclusiva, para todos.

Esse modelo efetivamente emancipatório, requer, então, a provisão das medidas da política de assistência social que responda às necessidades sociais e coletivas, mas também seja capaz de atuar a partir de inúmeros

### < Desafios conceituais >

Cabe à Política Pública de Assistência Social oferecer às necessidades sociais de proteção e seguridade humana um conjunto articulado de serviços continuados, benefícios, programas e projetos objetivando assegurar e afiançar o disposto na LOAS. Dessa forma benefícios, serviços, programas e projetos compõem a cesta de ações de assistência social definida em lei e voltada ao atendimento de um público alvo que tem em comum a marca da vulnerabilidade e do risco social, da pobreza e precária inclusão social. Este público é que é heterogêneo, apresenta demandas e necessidades protetivas diferenciadas e segundo recortes etários, de gênero, dependência, entre outras. Assim, os serviços continuados, os benefícios, programas e projetos devem estar voltados à proteção social da unidade familiar e dos segmentos vulnerabilizados da população como a criança e do adolescente em situação de risco ou vítima de violências e abuso sexual, as pessoas portadoras de deficiência, a mulher vítima de violência, as pessoas idosas, as pessoas em abandono ou ao desabrigo, os moradores de rua, as pessoas em situação de emergência social, inclusive por calamidades públicas, os migrantes, as minorias étnicas e grupos discriminados ou destituídos de autonomia, as famílias em situação de perdas e desagregação com dificuldades de sobrevivência por falta ou insuficiência de rendimentos e outros grupos ou comunidades vulnerabilizados.

#### **Serviços de Proteção Social Básica**

A proteção social básica tem caráter preventivo e processador de inclusão social. Destina-se a segmentos da população que vive em condição de vulnerabilidade social: vulnerabilidades decorrentes da pobreza, privação (ausência de renda, precária ou nulo acesso aos serviços públicos,...) e ou fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências...).

Objetivam processar inclusão –de grupos em situação de risco social nas políticas públicas, no

requerimentos individuais e privados, decorrentes da situação de vida das famílias. Assumir o desafio de implementar um sistema nacional, que não se esquite de tamanha complexidade, é a forma mais concreta de se combater as resistências a esse especial direito da seguridade social, continuamente confundido com o assistencialismo e, sobretudo, garantir operacionalidade ao gasto público social, ainda fragmentado e disperso.

mundo do trabalho e na vida comunitária e societária.

A proteção social básica inclui a oferta de:

- ▶ Serviços de fortalecimento dos vínculos familiares
- ▶ Serviços e processos de fortalecimento da convivência comunitária e desenvolvimento do sentido de pertencimento às redes microterritoriais.
- ▶ Serviços de referencia para escuta, informação, apoio psico-social, defesa, encaminhamentos monitorados.
- ▶ inclusão nos serviços das demais políticas públicas.
- ▶ Desenvolvimento de competências e oportunidades de inclusão no mundo de trabalho e renda.

#### **Serviços de Proteção Social Especial**

A proteção social especial é modalidade de atenção assistencial destinada a indivíduos que se encontram em situação de alta vulnerabilidade pessoal e social (Crianças, adolescentes, jovens, idosos, portadores de deficiência nas várias situações caracterizadas como risco pessoal: ocorrência de abandono, vítimas de maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, usuários de drogas, adolescentes em conflito com a lei, moradores de rua). São vulnerabilidades decorrentes do abandono, privação, perda de vínculos, exploração, violência, delinquência, entre outros.

A proteção especial oferta serviços de abrigamento de longa ou curta duração e, serviços de acolhimento e atenção psico-social especializados destinados a criar vínculos de pertencimento e possibilidades de reinserção social.

O abrigamento é oferecido em várias modalidades com objetivo de atender diferentes grupos etários (criança, adulto, idoso...), e situações/demandas distintas. Assim oferece diversas modalidades de abrigos inseridos na

malha urbana, tais como casa abrigo, casa lar, república, pensão, casa de passagem, albergues, casa de retaguarda para doentes em tratamento fora de seu município. São serviços que envolvem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas. Por exemplo, o abrigo pode ocorrer em pequenos abrigos, casas lares, famílias substitutas em regime de guarda, albergues ou casas de passagem. Da mesma forma a “reinserção social” comporta diversos encaminhamentos monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção protetiva e efetividade na reinserção almejada.

Os serviços de proteção especial têm estreita interface com o sistema de justiça exigindo muitas vezes uma gestão mais complexa e compartilhada com o poder judiciário e outras ações do executivo.

### **Benefícios**

A LOAS prevê a concessão e a manutenção de benefícios monetários em caráter de prestação continuada para idosos, e pessoas portadoras de deficiência incapacitadas para prover sua própria subsistência ou tê-la provida por sua família. Prevê também benefícios eventuais para atender situações de vulnerabilidade temporária por natalidade ou morte, ou ainda outras situações de vulnerabilidade.

Efetivamente, a provisão de benefícios e auxílios em forma de transferência de renda ou ainda em bens (provisão de documentos, auxílio transporte, medicamentos, cestas alimentares etc.) é uma das características identificatórias da Assistência Social que com a LOAS é alçada à condição de direito social. Como direito a assistência social deve responder pela garantia de renda, "seja pela transferência, reposição ou complementação" (PLASp:60)

A diversidade de benefícios assistenciais, os diversos gestores setoriais/regionais envolvidos e o grau de cobertura alcançado junto a seu público mandatário, exigem um monitoramento e avaliação sistemática (da oferta destes benefícios) pela política de assistência social.

### **Programas assistenciais**

Conforme o artigo 24 da LOAS os programas compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos, para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais. No geral, os programas são constituídos por um conjunto de projetos e iniciativas que se articulam e se complementam com vistas a obtenção de resultados assertivos num tempo definido. É o caso, por exemplo, do programa de erradicação do trabalho infantil que integra serviços sócio assistenciais e educacionais, formação sócio educativa e profissionalizante para a família, projetos de geração de renda.

Assim os programas reúnem as ações com os mesmos objetivos, colocados num conjunto orgânico, que lhe dá abrangência, continuidade e desdobramentos. A organização programática tem como objetivo responder, de forma criativa, dinâmica e continuamente vigilante, às manifestações da exclusão social - pela renda, pelo trabalho, pelo gênero, pela etnia, pela condição de moradia, pela ação política, pelos padrões culturais dominantes, pelo preconceito etc.

Incluem-se aqui as ações assistenciais de urgência social destinadas a populações vítimas de calamidade pública ou de emergência social. Processam benefícios e serviços de abrigo, alimentação e reposição de condições mínimas necessárias para sobrevivência e apoio imediato.

Estas ações estão necessariamente articuladas a planos de defesa civil envolvendo agentes e ações do conjunto das políticas públicas.

### **Projetos de enfrentamento à pobreza**

Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social. O incentivo a projetos de enfrentamento da pobreza assentará em mecanismos de articulação e de participação de diferentes áreas governamentais e em sistema de cooperação entre organismos governamentais, não-governamentais e da sociedade civil.

### **Trabalho com famílias**

Um outro aspecto importante a ser inserido na lógica do SUAS é assegurar o princípio ordenador das ações a serem desenvolvidas pelo poder público no âmbito da política de assistência social. Na proposta em tela trata-se de centralizar o atendimento na família, como matricial e organizador, sem negligenciar, evidentemente, os atendimentos necessários em abrangência individualizadora, aos cidadãos mandatários, conforme contexto. Muito menos está se propondo a relegar ou secundarizar as ações coletivas de enfrentamento à pobreza, absolutamente fundamentais para a proteção social no país.

Torna-se oportuno enfatizar que, devido à natureza programática do SUAS, é muito importante a composição de ações socioassistenciais para desenvolvimento de programas e serviços integrados com famílias, tendo em vista a aquisição de competências e qualificações novas, o fortalecimento de vínculos afetivos e a formação de vínculos comunitários mais obstinados, de maneira a se acrescentarem tanto dimensões inéditas à vida de cada família e

para os seus, quanto capacidades novas, do ponto de vista da participação social e comunitária, com a aquisição de competências perdidas do ponto de vista pessoal, da organização do espaço doméstico, da organização dos laços familiares, de estratégias autoprodução popular.

Embora a crise econômica esteja cada vez mais erodindo a capacidade das famílias se constituírem em '*refúgios contra a rudeza do mundo*', é importante salientar a centralidade da proteção à família, cada vez mais chefiada exclusivamente por mulheres, que já foi inicialmente dilatada, depois nuclear, e agora dispersa. Nessa formação mononuclear e fragmentada, redimensioná-la como núcleo pertencente à comunidade, calcada nos intercâmbios afetivos recíprocos, é estratégia vital para expansão da cobertura das principais necessidades sociais.

### < Desafios político-organizativos >

A necessidade de construção estratégica para incorporação e gestão das mudanças que a implantação do SUAS traz à gestão institucional da assistência social nas três esferas do poder, programando e investindo em múltiplas formas de capacitação dos gestores de assistência social e dos conselhos da política pública de assistência social é equivalente à necessidade da construção de "estratégia de resistência" a ser adotada para enfrentar o conservadorismo prevalente que resiste ao reconhecimento do direito socioassistencial e mantém o caráter residual ausente do dever do Estado em reconhecer a cidadania para todos os brasileiros.

Tendo em conta a importância de todas, e de cada uma dessas questões, é estrategicamente importante apresentar a assistência social a partir dos resultados que essa política produz na sociedade como **a política pública de direção universal e direito de cidadania**. Dessa forma, as experiências de conceituação das áreas de intervenção/ do conjunto de ofertas da Política de Assistência Social, construídas por estados e municípios que se empenharam verdadeiramente com a tradução desse especial direito social, apontam para os serviços básicos de atendimento à família, aos indivíduos e à comunidade, na perspectiva da organização comunitária e da participação popular.

Tais modalidades de organização da política de assistência sociais correspondem à articulação e à compatibilização entre as necessidades sociais identificadas e os recursos existentes, em termos do provimento crescente dos benefícios, programas sociais e rede de serviços, e projetos de enfrentamento à pobreza,

O claro e contundente privilegiamento da família, como referência de atenção do SUAS, requer a adoção de procedimentos teórico-metodológicos que sejam impulsionadores das transformações das trajetórias individuais de destituição política e material, do fortalecimento da auto-estima como um dos componentes do processo de inclusão social. Dessa maneira, o que se almeja, é garantir uma efetiva articulação, que parta do fortalecimento das relações familiares, como estruturantes da socialização primária, e se encaminhe para a transformação das relações de violência social e de destituição material, com a superação coletiva e qualitativa das trajetórias e dos processos de exclusão e de subalternização, tão fortemente arraigados nas relações políticas e econômicas desse país.

na perspectiva de organização de um sistema de direitos efetivamente protetor.

Nesse contexto, além da reorganização do processo de implementação dos benefícios socioassistenciais de transferência de renda, como o benefício de prestação continuada - BPC e os demais, está prevista a composição de uma única e nacional rede de serviços, com a definição pública e governamental de porta de entrada para a política pública, cuja composição contará com a **rede socioassistencial básica e a rede socioassistencial especializada**. Esta rede deverá, então, ser organizada por nível de complexidade, ou seja, pela distribuição territorial, pela abrangência e pela especialização do atendimento, garantindo a hierarquização dos serviços por nível de complexidade, distribuídos pelos entes governamentais, conforme caracterização do atendimento demandado e a distribuição na participação do financiamento, tendo em vista os recursos necessários.

Os serviços de proteção básica, devem ser garantidos para todas as famílias e indivíduos de um determinado território. Nesse caso, ele se dirige a todos de determinado território, com o objetivo de prevenir situações de risco e fortalecer vínculos familiares e comunitários, bem como apoio a indivíduos. Esses serviços têm como objetivo maior, portanto, a prevenção, entendendo que a maior e mais bem sucedida estratégia de superação da exposição a situações de risco é garantir a convivência familiar e comunitária, com o fortalecimento dos processos de socialização primária, de expansão das possibilidades de autonomia e do protagonismo como cidadãos, - com os registros mais fundamentais em termos de identidade - as condições de gênero, étnicas, dos ciclos de vida desde a infância até a velhice, da

condição física e mental. Quanto aos serviços compostos de base local, corresponderiam todos os serviços de convivência, socialização, atendimento e orientação para as famílias.

Já a organização dos serviços especializados consideraria os desdobramentos dos serviços de orientação sócio-familiar, dedicados ao atendimento a indivíduos e a famílias também, para provimento de benefícios, serviços, programas e projetos, mas com um grau de complexidade muito maior. Trata-se, por exemplo, do atendimento psicossocial para as famílias, com os serviços de retaguarda para os indivíduos mais vulneráveis, ou expostos a riscos mais perigosos, como dependência química, desemprego de longa duração, em conflito geracional ou emocional, etc. Nos serviços de base especializada priorizam-se o atendimento a famílias com problemas de subsistência, os cuidados no domicílio e de abrigo para idoso e para pessoa portadora de deficiência, além dos serviços de abordagem de rua para adultos, crianças e adolescentes, organizando, ademais, a cobertura das situações que requerem proteção integral do Estado. Assim estruturam-se os abrigos para famílias, repúblicas, abrigos para crianças e moradias temporárias. Para os usuários da proteção integral deve-se assegurar também o trabalho protegido, que articulam ações de qualificação profissional (ofertadas pela área do trabalho, muitas vezes), enfocando e modulando ações de trabalho protegido e os projetos de enfrentamento à pobreza.

Tal estrutura hierarquizada e complementar, em que o cidadão acessa a porta de entrada da proteção socioassistencial no local de moradia, vai sendo encaminhado ou em busca do demais serviços, conforme o grau de complexidade e da necessidade de proteção de que precisa, constitui no grande mérito da organização da política de assistência social na condição de um sistema.

Essas premissas, formuladas e pactuadas pelos entes da federação, deverão assegurar uma correta participação dos estados e da União no cofinanciamento desses serviços, além das atribuições específicas que deverão desenvolver, como a questão da formação dos recursos humanos, construção de um sistema único de

informação, do financiamento das ações próprias, etc.

Nesse novo modelo de gestão pretende-se construir o predomínio da homogeneidade de procedimentos técnico-operacionais, frente à atual e inapreensível heterogeneidade de propostas, desenvolvidas a sabor dos interesses eleitorais, das mistificações, das pulverizações, paralelismos e desperdícios, com o gasto social do país. Por isso, a construção e implementação de um modelo cooperativo entre as instâncias de governo são fundamentais, na medida em que permite alcançar a combinação necessária entre flexibilidade e uniformidade quanto aos arranjos intergovernamentais, que seja sensível às diferenças de capacidades - financeiras, administrativas e técnicas - entre os municípios brasileiros.

Um importante ponto de consenso propõe, nesse sentido, a estruturação dos serviços nas cidades por regiões (quando necessário, conforme o tamanho do território a ser definido como referência do SUAS), no sentido da descentralização da política de assistência social para alcançar todas regiões das médias e grandes cidades, sobretudo as mais descobertas de serviços públicos de assistência social. Dessa forma, o SUAS passará a articular três registros políticos centrais: a participação popular, a territorialização e matriz estruturante na família.

Na perspectiva em tela, há que se estabelecer o ponto de partida para delimitação das prioridades da política de assistência social, tendo em vista a tarefa de conceituação das necessidades sociais geradoras do direito socioassistencial. Conforme a Constituição Federal estabeleceu, no horizonte da universalização da seguridade social, tais prioridades relacionam-se às necessidades coletivas e individuais, determinadas pela sociedade de mercado, mas também referidas às fragilidades próprias da condição humana, embora estas sejam crescentemente agravadas diversas expressões que a desigualdade de classes repõem, especialmente frente ao quadro de extrema pobreza da maioria da população brasileira, agravado já há tempos pela crescente crise econômica e social, impostas pelo modelo neoliberal.

## QUAIS OS PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DO SUAS?

- ▶ **universalização do sistema** através da fixação de níveis básicos de cobertura dos benefícios, serviços e ações de assistência social para o território nacional;
- ▶ **territorialização da rede** de assistência social sob os critérios de: oferta capilar de serviços baseada na lógica da proximidade do cidadão; localização dos serviços nos territórios com maior

incidência de vulnerabilidades e riscos sociais para a população; garantia do comando único por instância de gestão;

- ▶ **descentralização político-administrativa** de modo a garantir a municipalização e o comando único em cada esfera de governo;

▶ **gradualismo na implantação do SUAS**, respeitando as diferenças regionais, locais e de organização de gestão dos municípios;

▶ **padronização dos serviços de assistência social** em sua nomenclatura, conteúdo, padrão de funcionamento e de qualidade para todo o território nacional;

▶ **regulação da dinâmica do SUAS** socialmente orientada: pela ação pública, pela valorização do impacto social das diversas políticas estruturais; e, pelo desenvolvimento social sustentável, territorialmente adequado e democraticamente construído e na definição de competências específicas de cada esfera governamental;

▶ **organização do SUAS** através da integração de objetivos, ações, serviços, benefícios, programas e projetos em rede hierarquizada, baseada no princípio da completude em rede e incompletude individual do serviço;

▶ **garantia da proteção social**, isto é, que não submeta o usuário ao princípio da tutela, mas

à conquista de condições de: autonomia, resiliência/sustentabilidade, protagonismo, acesso a oportunidades, capacitações, acessos a serviços, acessos a benefícios, acesso a condições de convívio e socialização, de acordo com sua capacidade, dignidade e projeto pessoal e social;

▶ **substituição do paradigma assistencialista** apartador de cidadãos à condição de “categorias de necessitados” pelo paradigma de proteção social, básica e especial, organizada sob sistema único, descentralizado e participativo de âmbito nacional com comando único por esfera de gestão;

▶ **articulação institucional de ações e competências com demais sistemas de defesa** em específico aqueles em defesa de direitos de crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, mulheres, minorias e de proteção às vítimas de exploração e violência social, sexual e familiar e adolescentes ameaçados de morte e demais políticas sociais;

▶ **disponibilização de sistema de informação** sobre o funcionamento dos serviços e operações da área como direito a ser assegurado.

## COMO SERÁ ESTRUTURADO O SUAS?

### Instrumentos

- ▶ Lei Orgânica de Assistência Social
- ▶ Política Nacional de Assistência Social
- ▶ Plano nacional de Assistência Social
- ▶ Pactuação de nova NOB/AS

### Mecanismos

- ▶ Nova lógica e sistemática de financiamento por meio de repasse do Fundo Nacional para os Fundos Estaduais e Municipais de Assistência

Social de forma regular e automática, eliminando a lógica convenial da atualidade;

- ▶ Sistema Nacional de Informação da Política de Assistência Social, com disponibilização de informações em plataforma *web*;
- ▶ Metodologias de monitoramento e avaliação da Política Nacional de Assistência Social;
- ▶ Consolidação e fortalecimento das instâncias de articulação (Conselhos) e pactuação (CIB e CIT).
- ▶ Pactuação de objetivos e metas a serem atingidas pelo Sistema.

## O SUAS E A RELAÇÃO PÚBLICO - PRIVADO

As organizações específicas de assistência social matriculadas nos órgãos de gestão estatal de assistência social, bem como aquelas organizações credenciadas para prestar serviços de assistência social, mesmo que não específicas de assistência social (de acordo com as respectivas áreas de funcionamento), e, principalmente aquelas que contam com o “Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS”,

concedido pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, são parte do SUAS, devendo adotar em seu funcionamento as normas estatais de regulação da política de assistência social, uma vez que, tal reconhecimento público lhes dá condição de usufruir de isenção, concessões, permissões, convênios, subvenções, vínculos de parceria com a gestão estatal.



## O SUAS, A GESTÃO E A RELAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL

A construção de um modelo cooperativo entre as instâncias de governo é fundamental para a política pública de assistência social, na medida em que pode assegurar a flexibilidade com uniformidade dos arranjos intergovernamentais, que sejam sensíveis às diferenças de capacidades - financeiras, administrativas e técnicas - entre os municípios, distrito federal e estados brasileiros.

Diz respeito, assim, ao redesenho do papel e da escala espacial de organização dos serviços do Estado como um todo, facilitando grandemente uma transferência em blocos de competências para os territórios mais próximos da população e de suas necessidades, assim, a opção pela **territorialização**, ou seja, pelo recorte do território local como espaço privilegiado para a organização de um novo aparato governamental, em termos de planejamento e execução das políticas sociais, visa tornar o conjunto de iniciativas no campo da proteção social mais articuladas, potencializadas e eficazes na garantia de direitos e na tarefa de redistribuição de renda nesse país.

Essa mudança é um processo delicadamente negociado, pois implica, simultaneamente, em construir as formas de cooperação entre unidades políticas soberanas, em estabelecer as responsabilidades comuns e na redistribuição de atribuições unificadas. Esse tema é central ao processo de reflexão aqui registrado: relacionar e articular os maiores ganhos possíveis para a população, no que diz respeito à unificação do SUAS, com o maior nível de consenso e de participação dos gestores e demais protagonistas da luta pela efetivação do direito à assistência social.

*Reescrever e garantir as bases de autonomia dos entes governamentais, na lógica do Sistema Único de Assistência Social, é também uma estratégia fundamental...*

nesse novo desenho político-administrativo, na medida em que somente através dessa proposta de reorganização

da política de assistência social, em nível nacional, se podem viabilizar todos os recursos técnicos e materiais para a efetivação do protagonismo da população no processo qualificado de deliberação e de controle social.

Essas experiências foram bastante difundidas em administrações locais e agora merecem ser expandidas para todo o país. Nelas a população está participando do processo de gestão e planejamento dos serviços sociais públicos e seus equipamentos, com a compreensão exata dos desafios e potencialidades que a política de assistência social pode exercer, em termos da sua capacidade de proteção social.

Os resultados são positivamente tangíveis quando se assegura, com as próprias famílias engajadas nos programas socioassistenciais, a reflexão e a discussão de temas específicos como o tempo de permanência das famílias com os benefícios, as condições de autonomia, as necessidades emergentes, etc. Esse processo de desalienação e de exercício do protagonismo dos cidadãos usuários deve se expandir sem voluntarismos, condizentes com propostas de substituição dos trabalhadores sociais especializados, habilitados para operacionalização desse complexo e cada vez mais difícil espaço de realização de direitos e de prestação de serviços sociais públicos.

Nessa medida, justificam-se os eixos aqui apresentados para o SUAS, em termos da territorialização dos serviços, de forma a se construir maiores e mais significativas oportunidades de encontros socialmente produtivos, protagonizados pelos segmentos populares, dedicados à auto-organização de espaços comunitários de convivência coletiva, em articulação com a estrutura de apoio ofertada pela política pública de assistência social. Tal modelo representa um fundamental espaço de encontro e decisão coletiva sobre os temas do cotidiano e do futuro, e sobre a qualificação das alternativas de vida e de trabalho para os indivíduos, potencialmente criador da resistência e do confronto à sociedade excludente.

## O SUAS E O CONTROLE SOCIAL

Fortalecer e resgatar o papel dos Conselhos como instâncias máximas de deliberação e ação estratégica e fundamental na constituição do SUAS. Neste sentido, as deliberações das Conferências são norteadoras

para a implantação do sistema. Além disso, é necessário pensar em definições articuladas com os Conselhos da Criança e Adolescente, Idoso e Pessoas com Deficiência, além dos grupos de trabalho e fóruns existentes.

## O SUAS E O FINANCIAMENTO

Com o sistema único de assistência social planeja-se alcançar gradativamente um novo patamar em termos de orçamento e de ofertas de serviços para a assistência social, que produza impactos positivos efetivos no quadro de enfrentamento à pobreza no país.

Tendo em vista o aprofundamento da democracia no país, coletivizar e socializar as estratégias inéditas de reconhecimento de direitos especiais, com base numa proteção universal e no reconhecimento das diferenças é uma contribuição essencial, mas ao mesmo tempo bastante singular, da assistência social, frente às contemporâneas mudanças nas relações políticas, que estabelecem méritos e padrões nem sempre justos e igualitários de usufruto da riqueza coletivamente construída.

Neste sentido, é imperioso:

- ▶ Definir competências de financiamento e co-financiamento das três esferas de governo de

forma a otimizar e aumentar a cobertura dos serviços socioassistências;

- ▶ Definir pisos de proteção social rompendo com a lógica do repasse de recursos federais na sistemática *per capita* inaugurando uma nova sistemática de financiamento que fortalece a capacidade de gestão dos municípios e dos estados, reconhecendo sua autonomia, a diversidade local e regional e possibilitando o reordenamento da rede de proteção social em seus níveis de complexidade, básica e especial, no atendimento das famílias inseridas nos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social;

- ▶ Estabelecer nova sistemática de repasse automática, regular, e fundo a fundo sustentado por um novo conjunto de regulação e sistemas informatizados que agilizarão a operação financeira do setor, fazendo com que os recursos cheguem mais rapidamente aos municípios.

- ▶ Regular de forma que os recursos indiretos sejam direcionados para as ações do SUAS.