

das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos, de forma a superar as condições de vulnerabilidade e a prevenir as situações que indicam risco potencial. Deverão, ainda, se articular aos serviços de proteção especial, garantindo a efetivação dos encaminhamentos necessários.

Os serviços de proteção social básica serão executados de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e em outras unidades básicas e públicas de assistência social, bem como de forma indireta nas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência dos CRAS.

Centro de Referência da Assistência Social e os Serviços de Proteção Básica

O Centro de Referência da Assistência Social – CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social.

O CRAS atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário. Neste sentido é responsável pela oferta do Programa de Atenção Integral às Famílias. Na proteção básica, o trabalho com famílias deve considerar novas referências para a compreensão dos diferentes arranjos familiares, superando o reconhecimento de um modelo único baseado na família nuclear, e partindo do suposto de que são funções básicas das famílias: prover a proteção e a socialização dos seus membros; constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal, além de ser mediadora das relações dos seus membros com outras instituições sociais e com o Estado.

O grupo familiar pode ou não se mostrar capaz de desempenhar suas funções básicas. O importante é notar que esta capacidade resulta não de uma forma ideal e sim de sua relação com a sociedade, sua organização interna, seu universo de valores, entre outros fatores, enfim, do estatuto mesmo da família como grupo cidadão. Em consequência, qualquer forma de atenção e, ou, de intervenção no grupo familiar precisa levar em conta sua singularidade, sua vulnerabilidade no contexto social, além de seus recursos simbólicos e afetivos, bem como sua disponibilidade para se transformar e dar conta de suas atribuições.

Além de ser responsável pelo desenvolvimento do Programa de Atenção Integral às Famílias – com referência territorializada, que valorize as heterogeneidades, as particularidades de cada grupo familiar, a diversidade de culturas e que promova o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários –, a equipe do CRAS deve prestar informação e orientação para a população de sua área de abrangência, bem como se articular com a rede de proteção social local no que se refere aos direitos de cidadania, mantendo ativo um serviço de vigilância da exclusão social na produção, sistematização e divulgação de indicadores da área de abrangência do CRAS, em conexão com outros territórios.

Realiza, ainda, sob orientação do gestor municipal de Assistência Social, o mapeamento e a organização da rede socioassistencial de proteção básica e promove a inserção das famílias nos serviços de assistência social local. Promove também o encaminhamento da população local para as demais políticas públicas e sociais, possibilitando o desenvolvimento de ações intersetoriais que visem a sustentabilidade,

de forma a romper com o ciclo de reprodução intergeracional do processo de exclusão social, e evitar que estas famílias e indivíduos tenham seus direitos violados, recaindo em situações de vulnerabilidades e riscos.

São considerados serviços de proteção básica de assistência social aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento, em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho, tais como:

- Programa de Atenção Integral às Famílias.
- Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza.
- Centros de Convivência para Idosos.
- Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares, o direito de brincar, ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças.
- Serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.
- Programas de incentivo ao protagonismo juvenil, e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.
- Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos.

2.5.2. Proteção Social Especial

Além de privações e diferenciais de acesso a bens e serviços, a pobreza associada à desigualdade social e a perversa concentração de renda, revela-se numa dimensão mais complexa: a exclusão social. O termo exclusão social confunde-se, comumente, com desigualdade, miséria, indigência, pobreza (relativa ou absoluta), apartação social, dentre outras. Naturalmente existem diferenças e semelhanças entre alguns desses conceitos, embora não exista consenso entre os diversos autores que se dedicam ao tema. Entretanto, diferentemente de pobreza, miséria, desigualdade e indigência, que são situações, a exclusão social é um processo que pode levar ao acirramento da desigualdade e da pobreza e, enquanto tal, apresenta-se heterogênea no tempo e no espaço.

A realidade brasileira nos mostra que existem famílias com as mais diversas situações socioeconômicas que induzem à violação dos direitos de seus membros, em especial, de suas crianças, adolescentes, jovens, idosos e pessoas com deficiência, além da geração de outros fenômenos como, por exemplo, pessoas em situação de rua, migrantes, idosos abandonados que estão nesta condição não pela ausência de renda, mas por outras variáveis da exclusão social. Percebe-se que estas situações se agravam justamente nas parcelas da população onde há maiores índices de desemprego e de baixa renda dos adultos.

As dificuldades em cumprir com funções de proteção básica, socialização e mediação, fragilizam, também, a identidade do grupo familiar, tornando mais vulneráveis seus vínculos

simbólicos e afetivos. A vida dessas famílias não é regida apenas pela pressão dos fatores socioeconômicos e necessidade de sobrevivência. Elas precisam ser compreendidas em seu contexto cultural, inclusive ao se tratar da análise das origens e dos resultados de sua situação de risco e de suas dificuldades de auto-organização e de participação social.

Assim, as linhas de atuação com as famílias em situação de risco devem abranger desde o provimento de seu acesso a serviços de apoio e sobrevivência, até sua inclusão em redes sociais de atendimento e de solidariedade.

As situações de risco demandarão intervenções em problemas específicos e, ou, abrangentes. Nesse sentido, é preciso desencadear estratégias de atenção sociofamiliar que visem a reestruturação do grupo familiar e a elaboração de novas referências morais e afetivas, no sentido de fortalecê-lo para o exercício de suas funções de proteção básica ao lado de sua auto-organização e conquista de autonomia. Longe de significar um retorno à visão tradicional, e considerando a família como uma instituição em transformação, a ética da atenção da proteção especial pressupõe o respeito à cidadania, o reconhecimento do grupo familiar como referência afetiva e moral e a reestruturação das redes de reciprocidade social.

A ênfase da proteção social especial deve priorizar a reestruturação dos serviços de abrigamento dos indivíduos que, por uma série de fatores, não contam mais com a proteção e o cuidado de suas famílias, para as novas modalidades de atendimento. A história dos abrigos e asilos é antiga no Brasil. A colocação de crianças, adolescentes, pessoas com deficiência e idosos em instituições para protegê-los ou afastá-los do convívio social e familiar foi, durante muito tempo, materializada em grandes instituições de longa permanência, ou seja, espaços que atendiam a um grande número de pessoas, que lá permaneciam por longo período – às vezes a vida toda. São os chamados, popularmente, como orfanatos, internatos, educandários, asilos, entre outros.

São destinados, por exemplo, às crianças, aos adolescentes, aos jovens, aos idosos, às pessoas com deficiência e às pessoas em situação de rua que tiverem seus direitos violados e, ou, ameaçados e cuja convivência com a família de origem seja considerada prejudicial a sua proteção e ao seu desenvolvimento. No caso da proteção social especial, à população em situação de rua serão priorizados os serviços que possibilitem a organização de um novo projeto de vida, visando criar condições para adquirirem referências na sociedade brasileira, enquanto sujeitos de direito.

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.

São serviços que requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas. Da mesma forma, comportam 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 garantia de direito exigindo, muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo.

Vale destacar programas que, pactuados e assumidos pelos três entes federados, surtiram efeitos concretos na sociedade brasileira, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI e o Programa de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.

Proteção Social Especial de Média Complexidade

São considerados serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Neste sentido, requerem maior estruturação técnico-operacional e atenção especializada e mais individualizada, e, ou, de acompanhamento sistemático e monitorado, tais como:

- Serviço de orientação e apoio sociofamiliar.
- Plantão Social.
- Abordagem de Rua.
- Cuidado no Domicílio.
- Serviço de Habilitação e Reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência.
- Medidas socioeducativas em meio-aberto (Prestação de Serviços à Comunidade – PSC e Liberdade Assistida – LA).

A proteção especial de média complexidade envolve também o Centro de Referência Especializado da Assistência Social, visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário. Difere-se da proteção básica por se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos.

Proteção Social Especial de Alta Complexidade

Os serviços de proteção social especial de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário. Tais como:

- Atendimento Integral Institucional.
- Casa Lar.
- República.
- Casa de Passagem.
- Albergue.
- Família Substituta.
- Família Acolhedora.
- Medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada).
- Trabalho protegido.

3. GESTÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PERSPECTIVA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - SUAS

3.1. Conceito e Base de Organização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação.

O SUAS materializa o conteúdo da LOAS, cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social.

“Trata das condições para a extensão e universalização da proteção social aos brasileiros através da política de assistência social e para a organização, responsabilidade e funcionamento de seus serviços e benefícios nas três instâncias de gestão governamental.”⁹

O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socio-assistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas conforme aqui descritos:

- Matricialidade Sociofamiliar.
- Descentralização político-administrativa e Territorialização.
- Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil.
- Financiamento.
- Controle Social.
- O desafio da participação popular/cidadão usuário.
- A Política de Recursos Humanos.
- A Informação, o Monitoramento e a Avaliação.

Os serviços socioassistenciais no SUAS são organizados segundo as seguintes referências: vigilância social, proteção social e defesa social e institucional:

- **Vigilância Social:** refere-se à produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos); pessoas com redução da

⁹ Segundo Aldaíza Sposati em documento denominado “Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS”

capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; crianças e adultos vítimas de formas de exploração, de violência e de ameaças; vítimas de preconceito por etnia, gênero e opção pessoal; vítimas de apatia social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência; vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários. Os indicadores a serem construídos devem mensurar no território as situações de riscos sociais e violação de direitos.

- **Proteção Social:**

- segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia: através de benefícios continuados e eventuais que assegurem: proteção social básica a idosos e pessoas com deficiência sem fonte de renda e sustento; pessoas e famílias vítimas de calamidades e emergências; situações de forte fragilidade pessoal e familiar, em especial às mulheres chefes de família e seus filhos.
- segurança de convívio ou vivência familiar: através de ações, cuidados e serviços que restabeleçam vínculos pessoais, familiares, de vizinhança, de segmento social, mediante a oferta de experiências socioeducativas, lúdicas, socioculturais, desenvolvidas em rede de núcleos socioeducativos e de convivência para os diversos ciclos de vida, suas características e necessidades.
- segurança de acolhida: através de ações, cuidados, serviços e projetos operados em rede com unidade de porta de entrada destinada a proteger e recuperar as situações de abandono e isolamento de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, restaurando sua autonomia, capacidade de convívio e protagonismo mediante a oferta de condições materiais de abrigo, repouso, alimentação, higienização, vestuário e aquisições pessoais desenvolvidas através de acesso às ações socio-educativas.

- **Defesa Social e Institucional:** a proteção básica e a especial devem ser organizadas de forma a garantir aos seus usuários o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa. São direitos socioassistenciais a serem assegurados na operação do SUAS a seus usuários:

- Direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos.
- Direito ao tempo, de modo a acessar a rede de serviço com reduzida espera e de acordo com a necessidade.
- Direito à informação, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitações físicas.
- Direito do usuário ao protagonismo e manifestação de seus interesses.
- Direito do usuário à oferta qualificada de serviço.
- Direito de convivência familiar e comunitária.

O processo de gestão do SUAS prevê as seguintes bases organizacionais:

3.1.1. Matricialidade Sociofamiliar

As reconfigurações dos espaços públicos, em termos dos direitos sociais assegurados pelo Estado Democrático de um lado e, por outro, dos constrangimentos provenientes da crise econômica e do mundo do trabalho, determinaram transformações fundamentais na esfera privada, resignificando as formas de composição e o papel das famílias. Por

reconhecer as fortes pressões que os processos de exclusão sociocultural geram sobre as famílias brasileiras, acentuando suas fragilidades e contradições, faz-se primordial sua centralidade no âmbito das ações da política de assistência social, como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida. Essa correta percepção é condizente com a tradução da família na condição de sujeito de direitos, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Orgânica de Assistência Social e o Estatuto do Idoso.

A família, independentemente dos formatos ou modelos que assume, é mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade, delimitando, continuamente os deslocamentos entre o público e o privado, bem como geradora de modalidades comunitárias de vida. Todavia, não se pode desconsiderar que ela se caracteriza como um espaço contraditório, cuja dinâmica cotidiana de convivência é marcada por conflitos e geralmente, também, por desigualdades, além de que nas sociedades capitalistas a família é fundamental no âmbito da proteção social.

Em segundo lugar, é preponderante retomar que as novas feições da família estão intrínseca e dialeticamente condicionadas às transformações societárias contemporâneas, ou seja, às transformações econômicas e sociais, de hábitos e costumes e ao avanço da ciência e da tecnologia. O novo cenário tem remetido à discussão do que seja a família, uma vez que as três dimensões clássicas de sua definição (sexualidade, procriação e convivência) já não têm o mesmo grau de imbricamento que se acreditava outrora. Nesta perspectiva, podemos dizer que estamos diante de uma família quando encontramos um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consangüíneos, afetivos e, ou, de solidariedade. Como resultado das modificações acima mencionadas, superou-se a referência de tempo e de lugar para a compreensão do conceito de família.

O reconhecimento da importância da família no contexto da vida social está explícito no artigo 226, da Constituição Federal do Brasil, quando declara que a: "família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado", endossando, assim, o artigo 16, da Declaração dos Direitos Humanos, que traduz a família como sendo o núcleo natural e fundamental da sociedade, e com direito à proteção da sociedade e do Estado. No Brasil, tal reconhecimento se reafirma nas legislações específicas da Assistência Social – Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Estatuto do Idoso e na própria Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, entre outras.

Embora haja o reconhecimento explícito sobre a importância da família na vida social e, portanto, merecedora da proteção do Estado, tal proteção tem sido cada vez mais discutida, na medida em que a realidade tem dado sinais cada vez mais evidentes de processos de penalização e desproteção das famílias brasileiras. Nesse contexto, a matricialidade sociofamiliar passa a ter papel de destaque no âmbito da Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Esta ênfase está ancorada na premissa de que a centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito da política de Assistência Social, repousam no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal. Nesse sentido, a formulação da política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos.

Essa postulação se orienta pelo reconhecimento da realidade que temos hoje através de estudos e análises das mais diferentes áreas e tendências. Pesquisas sobre

população e condições de vida nos informam que as transformações ocorridas na sociedade contemporânea, relacionadas à ordem econômica, à organização do trabalho, à revolução na área da reprodução humana, à mudança de valores e à liberalização dos hábitos e dos costumes, bem como ao fortalecimento da lógica individualista em termos societários, redundaram em mudanças radicais na organização das famílias. Dentre essas mudanças pode-se observar um enxugamento dos grupos familiares (famílias menores), uma variedade de arranjos familiares (monoparentais, reconstituídas), além dos processos de empobrecimento acelerado e da desterritorialização das famílias gerada pelos movimentos migratórios.

Essas transformações, que envolvem aspectos positivos e negativos, desencadearam um processo de fragilização dos vínculos familiares e comunitários e tornaram as famílias mais vulneráveis. A vulnerabilidade à pobreza está relacionada não apenas aos fatores da conjuntura econômica e das qualificações específicas dos indivíduos, mas também às tipologias ou arranjos familiares e aos ciclos de vida das famílias. Portanto, as condições de vida de cada indivíduo dependem menos de sua situação específica que daquela que caracteriza sua família. No entanto, percebe-se que na sociedade brasileira, dada as desigualdades características de sua estrutura social, o grau de vulnerabilidade vem aumentando e com isso aumenta a exigência das famílias desenvolverem complexas estratégias de relações entre seus membros para sobreviverem.

Assim, essa perspectiva de análise, reforça a importância da política de Assistência Social no conjunto protetivo da Seguridade Social, como direito de cidadania, articulada à lógica da universalidade. Além disso, há que considerar a diversidade sociocultural das famílias, na medida em que estas são, muitas vezes, movidas por hierarquias consolidadas e por uma solidariedade coativa que redundam em desigualdades e opressões. Sendo assim, a política de Assistência Social possui papel fundamental no processo de emancipação destas, enquanto sujeito coletivo. Postula-se, inclusive, uma interpretação mais ampla do estabelecido na legislação, no sentido de reconhecer que a concessão de benefícios está condicionada à impossibilidade não só do beneficiário em prover sua manutenção, mas também de sua família. Dentro do princípio da universalidade, portanto, objetiva-se a manutenção e a extensão de direitos, em sintonia com as demandas e necessidades particulares expressas pelas famílias.

Nessa ótica, a centralidade da família com vistas à superação da focalização, tanto relacionada a situações de risco como a de segmentos, sustenta-se a partir da perspectiva postulada. Ou seja, a centralidade da família é garantida à medida que na Assistência Social, com base em indicadores das necessidades familiares, se desenvolva uma política de cunho universalista, que em conjunto com as transferências de renda em patamares aceitáveis se desenvolva, prioritariamente, em redes socioassistenciais que suportem as tarefas cotidianas de cuidado e que valorizem a convivência familiar e comunitária.

Além disso, a Assistência Social, enquanto política pública que compõe o tripé da Seguridade Social, e considerando as características da população atendida por ela, deve fundamentalmente inserir-se na articulação intersetorial com outras políticas sociais, particularmente, as públicas de Saúde, Educação, Cultura, Esporte, Emprego, Habitação, entre outras, para que as ações não sejam fragmentadas e se mantenha o acesso e a qualidade dos serviços para todas as famílias e indivíduos.

A efetivação da política de Assistência Social, caracterizada pela complexidade e contradição que cerca as relações intrafamiliares e as relações da família com outras esferas da sociedade, especialmente o Estado, colocam desafios tanto em relação a sua proposição e formulação quanto a sua execução.

Os serviços de proteção social, básica e especial, voltados para a atenção às famílias deverão ser prestados, preferencialmente, em unidades próprias dos Municípios, através dos Centros de Referência da Assistência Social básico e especializado. Os serviços, programas, projetos de atenção às famílias e indivíduos poderão ser executados em parceria com as entidades não-governamentais de assistência social, integrando a rede socioassistencial.

3.1.2. Descentralização Político-Administrativa e Territorialização

No campo da assistência social, o artigo 6º, da LOAS, dispõe que as ações na área são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social, articulando meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas, compostas pelos diversos setores envolvidos na área. O artigo 8º estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, observados os princípios e diretrizes estabelecidas nesta Lei, fixarão suas respectivas políticas de assistência social.

A política de assistência social tem sua expressão em cada nível da Federação na condição de comando único, na efetiva implantação e funcionamento de um Conselho de composição paritária entre sociedade civil e governo, do Fundo, que centraliza os recursos na área, controlado pelo órgão gestor e fiscalizado pelo Conselho, do Plano de Assistência Social que expressa a política e suas inter-relações com as demais políticas setoriais e ainda com a rede socioassistencial. Portanto, Conselho, Plano e Fundo são os elementos fundamentais de gestão da Política Pública de Assistência Social.

O artigo 11º da LOAS coloca, ainda, que as ações das três esferas de governo na área da assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera Federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Dessa forma, cabe a cada esfera de governo, em seu âmbito de atuação, respeitando os princípios e diretrizes estabelecidos na Política Nacional de Assistência Social, coordenar, formular e co-financiar, além de monitorar, avaliar, capacitar e sistematizar as informações.

Considerando a alta densidade populacional do País e, ao mesmo tempo, seu alto grau de heterogeneidade e desigualdade socioterritorial presentes entre os seus 5.561 Municípios, a vertente territorial faz-se urgente e necessária na Política Nacional de Assistência Social. Ou seja, o princípio da homogeneidade por segmentos na definição de prioridades de serviços, programas e projetos torna-se insuficiente frente às demandas de uma realidade marcada pela alta desigualdade social. Exige-se agregar ao conhecimento da realidade a dinâmica demográfica associada à dinâmica socioterritorial em curso.

Também, considerando que muitos dos resultados das ações da política de assistência social impactam em outras políticas sociais e vice-versa, é imperioso construir ações territorialmente definidas, juntamente com essas políticas.

Importantes conceitos no campo da descentralização foram incorporados a partir da leitura territorial como expressão do conjunto de relações, condições e acessos inaugurados pelas análises de Milton Santos, que interpreta a cidade com significado vivo a partir dos "atores que dele se utilizam".

Dirce Koga afirma que "os direcionamentos das políticas públicas estão intrinsecamente vinculados à própria qualidade de vida dos cidadãos. É no embate relacional da política pública entre governo e sociedade que se dará a ratificação ou o combate ao processo de exclusão social em curso. Pensar na política pública a partir do território exige também um exercício de revista à história, ao cotidiano, ao universo cultural da população que vive neste território (...). A perspectiva de totalidade, de integração entre os setores para uma efetiva ação pública... vontade política de fazer valer a diversidade e a inter-relação das políticas locais" (2003:25).

Nessa vertente, o objeto da ação pública, buscando garantir a qualidade de vida da população, extravasa os recortes setoriais em que tradicionalmente se fragmentaram as políticas sociais e em especial a política de assistência social.

Menicucci (2002) afirma que "o novo paradigma para a gestão pública articula descentralização e intersectorialidade, uma vez que o objetivo visado é promover a inclusão social ou melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que incidem sobre uma população em determinado território". Ou seja, ao invés de metas setoriais a partir de demandas ou necessidades genéricas, trata-se de identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares, e intervir através das políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida. O que Aldaíza Sposati tem chamado de atender a necessidade e não o necessitado.

Dessa forma, uma maior descentralização, que recorte regiões homogêneas, costuma ser pré-requisito para ações integradas na perspectiva da intersectorialidade. Descentralização efetiva com transferência de poder de decisão, de competências e de recursos, e com autonomia das administrações dos microespaços na elaboração de diagnósticos sociais, diretrizes, metodologias, formulação, implementação, execução, monitoramento, avaliação e sistema de informação das ações definidas, com garantias de canais de participação local. Pois, esse processo ganha consistência quando a população assume papel ativo na reestruturação.

Para Menicucci (2002), "a proposta de planejamento e intervenções intersectoriais envolve mudanças nas instituições sociais e suas práticas". Significa alterar a forma de articulação das ações em segmentos, privilegiando a universalização da proteção social em prejuízo da setorialização e da autonomização nos processos de trabalho. Implica, também, em mudanças na cultura e nos valores da rede socioassistencial, das organizações gestoras das políticas sociais e das instâncias de participação. Torna-se necessário, constituir uma forma organizacional mais dinâmica, articulando as diversas instituições envolvidas.

É essa a perspectiva que esta Política Nacional quer implementar. A concepção da assistência social como política pública tem como principais pressupostos a territorialização, a descentralização e a intersectorialidade aqui expressos.

Assim, a operacionalização da política de assistência social em rede, com base no território, constitui um dos caminhos para superar a fragmentação na prática dessa política. Trabalhar em rede, nessa concepção territorial significa ir além da simples adesão, pois há necessidade de se romper com velhos paradigmas, em que as práticas se construíram historicamente pautadas na segmentação, na fragmentação e na focalização, e olhar para a realidade, considerando os novos desafios colocados pela dimensão do cotidiano, que

se apresenta sob múltiplas formatações, exigindo enfrentamento de forma integrada e articulada.

Isso expressa a necessidade de se repensar o atual desenho da atuação da rede socioassistencial, redirecionando-a na perspectiva de sua diversidade, complexidade, cobertura, financiamento e do número potencial de usuários que dela possam necessitar. A partir daí, a Política Nacional de Assistência Social caracterizará os municípios brasileiros de acordo com seu porte demográfico associado aos indicadores socioterritoriais disponíveis a partir dos dados censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE¹⁰, com maior grau de desagregação territorial quanto maior a taxa de densidade populacional, isto é, quanto maior concentração populacional, maior será a necessidade de considerar as diferenças e desigualdades existentes entre os vários territórios de um município ou região. A construção de indicadores a partir dessas parcelas territoriais termina configurando uma “medida de desigualdade intraurbana”. Esta medida, portanto, sofrerá variações de abrangência de acordo com as características de cada cidade, exigindo ação articulada entre as três esferas no apoio e subsídio de informações, tendo como base o Sistema Nacional de Informações de Assistência Social e os censos do IBGE, compondo com os Campos de Vigilância Social, locais e estaduais, as referências necessárias para sua construção. Porém, faz-se necessária a definição de uma metodologia unificada de construção de alguns índices (exclusão/inclusão social, vulnerabilidade social) para efeitos de comparação e definição de prioridades da Política Nacional de Assistência Social.

Como forma de caracterização dos grupos territoriais da Política Nacional de Assistência Social será utilizada como referência a definição de municípios como de pequeno, médio e grande porte¹¹ utilizada pelo IBGE, agregando-se outras referências de análise realizadas pelo Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais¹², bem como pelo Centro de Estudos da Metrópole¹³ sobre desigualdades intraurbanas e o contexto específico das metrópoles:

- Municípios de pequeno porte 1 – entende-se por município de pequeno porte 1 aquele cuja população chega a 20.000 habitantes (até 5.000 famílias em média. Possuem forte presença de população em zona rural, correspondendo a 45% da população total. Na maioria das vezes, possuem como referência municípios de maior porte, pertencentes à mesma região em que estão localizados. Necessitam de uma rede simplificada e reduzida de serviços de proteção social básica, pois os níveis de coesão social, as demandas potenciais e redes socioassistenciais não justificam serviços de natureza complexa. Em geral, esses municípios não apresentam demanda significativa de proteção social especial, o que aponta para a necessidade de contarem com a referência de serviços dessa natureza na região, mediante prestação direta pela esfera estadual, organização de consórcios intermunicipais, ou prestação por municípios de maior porte, com co-financiamento das esferas estaduais e federal.
- Municípios de pequeno porte 2 – entende-se por município de pequeno porte 2 aquele cuja população varia de 20.001 a 50.000 habitantes (cerca de 5.000 a 10.000 famílias em média). Diferenciam-se dos pequeno porte 1 especialmente no que se refere à

¹⁰ Para os municípios acima de 20.000 habitantes, a partir do Censo 2000, o IBGE disponibiliza as informações desagregadas pelos setores censitários, o que permite construir medidas de desigualdades socioterritoriais intraurbanas.

¹¹ Forma de definição utilizada no Plano Estadual de Assistência Social - 2004 a 2007, do Estado do Paraná, tomando por base a divisão adotada pelo IBGE.

¹² Centro de estudos coordenado pela PUC/SP em parceria com o INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais no desenvolvimento da pesquisa do Mapa da exclusão/inclusão social.

¹³ Centro de estudos vinculado ao Cebap que realiza pesquisas de regiões metropolitanas, desenvolvendo mapas de vulnerabilidade social.

concentração da população rural que corresponde a 30% da população total. Quanto às suas características relacionais mantêm-se as mesmas dos municípios pequenos 1.

- Municípios de médio porte – entende-se por municípios de médio porte aqueles cuja população está entre 50.001 a 100.000 habitantes (cerca de 10.000 a 25.000 famílias). Mesmo ainda precisando contar com a referência de municípios de grande porte para questões de maior complexidade, já possuem mais autonomia na estruturação de sua economia, sediam algumas indústrias de transformação, além de contarem com maior oferta de comércio e serviços. A oferta de empregos formais, portanto, aumenta tanto no setor secundário como no de serviços. Esses municípios necessitam de uma rede mais ampla de serviços de assistência social, particularmente na rede de proteção social básica. Quanto à proteção especial, a realidade de tais municípios se assemelha à dos municípios de pequeno porte, no entanto, a probabilidade de ocorrerem demandas nessa área é maior, o que leva a se considerar a possibilidade de sediarem serviços próprios dessa natureza ou de referência regional, agregando municípios de pequeno porte no seu entorno.
- Municípios de grande porte – entende-se por municípios de grande porte aqueles cuja população é de 101.000 habitantes até 900.000 habitantes (cerca de 25.000 a 250.000 famílias). São os mais complexos na sua estruturação econômica, pólos de regiões e sedes de serviços mais especializados. Concentram mais oportunidades de emprego e oferecem maior número de serviços públicos, contendo também mais infra-estrutura. No entanto, são os municípios que por congregarem o grande número de habitantes e, pelas suas características em atraírem grande parte da população que migra das regiões onde as oportunidades são consideradas mais escassas, apresentam grande demanda por serviços das várias áreas de políticas públicas. Em razão dessas características, a rede socioassistencial deve ser mais complexa e diversificada, envolvendo serviços de proteção social básica, bem como uma ampla rede de proteção especial (nos níveis de média e alta complexidade).
- Metrôpoles – entende-se por metrópole os municípios com mais de 900.000 habitantes (atingindo uma média superior a 250.000 famílias cada). Para além das características dos grandes municípios, as metrópoles apresentam o agravante dos chamados territórios de fronteira, que significam zonas de limites que configuram a região metropolitana e normalmente com forte ausência de serviços do Estado.

A referida classificação tem o propósito de instituir o Sistema Único de Assistência Social, identificando as ações de proteção básica de atendimento que devem ser prestadas na totalidade dos municípios brasileiros e as ações de proteção social especial, de média e alta complexidade, que devem ser estruturadas pelos municípios de médio, grande porte e metrópoles, bem como pela esfera estadual, por prestação direta como referência regional ou pelo assessoramento técnico e financeiro na constituição de consórcios intermunicipais. Levar-se-á em conta, para tanto, a realidade local, regional, o porte, a capacidade gerencial e de arrecadação dos municípios, e o aprimoramento dos instrumentos de gestão, introduzindo o geoprocessamento como ferramenta da Política de Assistência Social.

3.1.3. Novas bases para a relação entre o Estado e a Sociedade Civil

O legislador constituinte de 1988 foi claro no art. 204, ao destacar a participação da sociedade civil tanto na execução dos programas através das entidades beneficentes e de assistência social, bem como na participação, na formulação e no controle das ações em todos os níveis.

A Lei Orgânica de Assistência Social propõe um conjunto integrado de ações e iniciativas do governo e da sociedade civil para garantir proteção social para quem dela necessitar.

A gravidade dos problemas sociais brasileiros exige que o Estado assuma a primazia da responsabilidade em cada esfera de governo na condução da política. Por outro lado, a sociedade civil participa como parceira, de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social. Possui, ainda, o papel de exercer o controle social sobre a mesma.

Vale ressaltar a importância dos fóruns de participação popular, específicos e, ou, de articulação da política em todos os níveis de governo, bem como a união dos conselhos e, ou, congêneres no fortalecimento da sociedade civil organizada na consolidação da Política Nacional de Assistência Social.

No entanto, somente o Estado dispõe de mecanismos fortemente estruturados para coordenar ações capazes de catalisar atores em torno de propostas abrangentes, que não percam de vista a universalização das políticas, combinada com a garantia de equidade. Esta prerrogativa está assegurada no art. 5º, inciso III, da LOAS.

Para tanto, a administração pública deverá desenvolver habilidades específicas, com destaque para a formação de redes. A noção de rede tem se incorporado ao discurso sobre política social. Nos anos recentes, novas formas de organização e de relacionamento interorganizacional, entre agências estatais e, sobretudo, entre o Estado e a sociedade civil, têm sido propostas pelos atores sociais.

O imperativo de formar redes se faz presente por duas razões fundamentais. Primeiramente, conforme já mencionado, porque a história das políticas sociais no Brasil, sobretudo, a de assistência social, é marcada pela diversidade, superposição e, ou, paralelismo das ações, entidades e órgãos, além da dispersão de recursos humanos, materiais e financeiros.

A gravidade dos problemas sociais brasileiros exige que o Estado estimule a sinergia e gere espaços de colaboração, mobilizando recursos potencialmente existentes na sociedade, tornando imprescindível contar com a sua participação em ações integradas, de modo a multiplicar seus efeitos e chances de sucesso. Desconhecer a crescente importância da atuação das organizações da sociedade nas políticas sociais é reproduzir a lógica ineficaz e irracional da fragmentação, descoordenação, superposição e isolamento das ações.

Na proposta do SUAS, é condição fundamental a reciprocidade das ações da rede de proteção social básica e especial, com centralidade na família, sendo consensado o estabelecimento de fluxo, referência e retaguarda entre as modalidades e as complexidades de atendimento, bem como a definição de portas de entrada para o sistema. Assim, a nova relação público e privado deve ser regulada, tendo em vista a definição dos serviços de proteção básica e especial, a qualidade e o custo dos serviços, além de padrões e critérios de edificação. Neste contexto, as entidades prestadoras de assistência social integram o Sistema Único de Assistência Social, não só como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais, mas como co-gestoras através dos conselhos de assistência social e co-responsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais em garantir direitos dos usuários da assistência social.

Esse reconhecimento impõe a necessidade de articular e integrar ações e recursos, tanto na relação intra como interinstitucional, bem como com os demais conselhos setoriais e de direitos.

Ao invés de substituir a ação do Estado, a rede deve ser alavancada a partir de decisões políticas tomadas pelo poder público em consonância com a sociedade. É condição

necessária para o trabalho em rede que o Estado seja o coordenador do processo de articulação e integração entre as Organizações Não-Governamentais – ONGs, Organizações Governamentais – OGs e os segmentos empresariais, em torno de uma situação ou de determinado território, discutindo questões que dizem respeito à vida da população em todos os seus aspectos. Trata-se, enfim, de uma estratégia de articulação política que resulta na integralidade do atendimento.

No caso da assistência social, a constituição de rede pressupõe a presença do Estado como referência global para sua consolidação como política pública. Isso supõe que o poder público seja capaz de fazer com que todos os agentes desta política, OGs e, ou, ONGs, transitem do campo da ajuda, filantropia, benemerência para o da cidadania e dos direitos. E aqui está um grande desafio a ser enfrentado pelo Plano Nacional, que será construído ao longo do processo de implantação do SUAS.

Cabe ao poder público conferir unidade aos esforços sociais a fim de compor uma rede socioassistencial, rompendo com a prática das ajudas parciais e fragmentadas, caminhando para direitos a serem assegurados de forma integral, com padrões de qualidade passíveis de avaliação. Essa mudança deverá estar contida nas diretrizes da política de supervisão da rede conveniada que definirá normas e procedimentos para a oferta de serviços.

3.1.4. Financiamento

A Constituição Federal de 1988, marcada pela intensa participação da sociedade no processo constituinte, optou pela articulação entre a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento econômico e um regime de proteção social. Como resultado desse processo, a Seguridade Social foi incluída no texto constitucional, no Capítulo II, do Título “Da Ordem Social”.

O financiamento da Seguridade Social está previsto no art. 195, da Constituição Federal de 1988, instituindo que, através de orçamento próprio, as fontes de custeio das políticas que compõem o tripé devem ser financiadas por toda a sociedade, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das contribuições sociais.

Tendo sido a assistência social inserida constitucionalmente no tripé da Seguridade Social, é o financiamento desta a base para o financiamento da política de assistência social, uma vez que este se dá com:

- A participação de toda a sociedade.
- De forma direta e indireta.
- Nos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
- Mediante contribuições sociais:
 - Do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; a receita ou o faturamento; o lucro.
 - Do trabalhador e dos demais segurados da Previdência Social.
- Sobre a receita de concursos de prognósticos.
- Do importador de bens ou serviços do exterior ou de quem a lei a ele equiparar.

No Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, que toma corpo através da proposta de um Sistema Único, a instância de financiamento é representada

pelos Fundos de Assistência Social nas três esferas de governo. No âmbito federal, o Fundo Nacional, criado pela LOAS e regulamentado pelo Decreto nº 1605/95, tem o seguinte objetivo: "*proporcionar recursos e meios para financiar o benefício de prestação continuada e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social*" (art. 1º, do Decreto nº 1605/95).

Com base nessa definição, o financiamento dos benefícios se dá de forma direta aos seus destinatários, e o financiamento da rede socioassistencial se dá mediante aporte próprio e repasse de recursos fundo a fundo, bem como de repasses de recursos para projetos e programas que venham a ser considerados relevantes para o desenvolvimento da política de assistência social em cada esfera de governo, de acordo com os critérios de partilha e elegibilidade de municípios, regiões e, ou, estados e o Distrito Federal, pactuados nas comissões intergestoras e deliberados nos conselhos de assistência social.

Assim, o propósito é o de respeitar as instâncias de gestão compartilhada e de deliberação da política nas definições afetas ao financiamento dos serviços, programas, projetos e benefícios componentes do Sistema Único de Assistência Social.

De acordo com a diretriz da descentralização e, em consonância com o pressuposto do co-financiamento, essa rede deve contar com a previsão de recursos das três esferas de governo, em razão da co-responsabilidade que perpassa a provisão da proteção social brasileira. O financiamento deve ter como base os diagnósticos socioterritoriais apontados pelo Sistema Nacional de Informações de Assistência Social¹⁴ que considerem as demandas e prioridades que se apresentam de forma específica, de acordo com as diversidades e parte de cada região ou território, a capacidade de gestão e de atendimento e de arrecadação de cada município/região, bem como os diferentes níveis de complexidade dos serviços, através de pactuações e deliberações estabelecidas com os entes federados e os respectivos conselhos.

No entanto, tradicionalmente, o financiamento da política de assistência social brasileira tem sido marcado por práticas centralizadas, genéricas e segmentadas, que se configuram numa série histórica engessada e perpetuada com o passar dos anos. Tal processo se caracteriza pelo formato de atendimentos pontuais e, em alguns casos, até paralelos, direcionados a programas que, muitas vezes, não correspondem às necessidades estaduais, regionais e municipais. Tal desenho não fomenta a capacidade criativa destas esferas e nem permite que sejam propostas ações complementares para a aplicação dos recursos públicos repassados.

Ainda deve ser ressaltado no modelo de financiamento em vigor, a fixação de valores per capita, que atribuem recursos com base no número total de atendimentos e não pela conformação do serviço às necessidades da população, com determinada capacidade instalada. Essa orientação, muitas vezes, leva a práticas equivocadas, em especial no que tange aos serviços de longa permanência, que acabam por voltar-se para a manutenção irreversível dos usuários desagregados de vínculos familiares e comunitários.

Outro elemento importante nessa análise da forma tradicional de financiamento da política de assistência social, são as emendas parlamentares que financiam ações definidas desarticulada do conjunto das instâncias do sistema descentralizado e participativo. Isso em âmbito federal, de forma desarticulada do conjunto das instâncias do sistema

¹⁴ Vide conteúdo do item "Informações, Monitoramento e Avaliação".

descentralizado e participativo. Isso se dá, muitas vezes, pela não articulação entre os poderes Legislativo e Executivo no debate acerca da Política Nacional de Assistência Social, o que se pretende alterar com a atual proposta.

Ao longo dos 10 anos de promulgação da LOAS, algumas bandeiras têm sido levantadas em prol do financiamento da assistência social, construído sobre bases mais sólidas e em maior consonância com a realidade brasileira. Juntamente com a busca de vinculação constitucional de percentual de recursos para o financiamento desta política nas três esferas de governo, figuram reivindicações que, no debate da construção do SUAS, têm protagonizado as decisões do órgão gestor Federal.

São elas: o financiamento com base no território, considerando os portes dos municípios e a complexidade dos serviços, pensados de maneira hierarquizada e complementar; a não exigibilidade da Certidão Negativa de Débitos junto ao INSS como condição para os repasses desta política; a não descontinuidade do financiamento a cada início de exercício financeiro; o repasse automático de recursos do Fundo Nacional para os Estaduais, do Distrito Federal e Municipais para o co-financiamento das ações afetas a esta política; o estabelecimento de pisos de atenção, entre outros.

Com base nessas reivindicações e, respeitando as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, nova sistemática de financiamento deve ser instituída, ultrapassando o modelo convencional e estabelecendo o repasse automático fundo a fundo no caso do financiamento dos serviços, programas e projetos de assistência social. Essa nova sistemática deverá constar na Norma Operacional Básica que será elaborada com base nos pressupostos elencados na nova política.

Esse movimento deve extrapolar a tradicional fixação de valores per capita, passando-se à definição de um modelo de financiamento que atenda ao desenho ora proposto para a Política Nacional, primando pelo co-financiamento construído a partir do pacto federativo, baseado em pisos de atenção. Tais pisos devem assim ser identificados em função dos níveis de complexidade, atentando para a particularidade dos serviços de média e alta complexidade, os quais devem ser substituídos progressivamente pela identificação do atendimento das necessidades das famílias e indivíduos, frente aos direitos afirmados pela assistência social.

Concomitante a esse processo tem-se operado a revisão dos atuais instrumentos de planejamento público, em especial o Plano Plurianual, que se constitui em um guia programático para as ações do poder público, e traduz a síntese dos esforços de planejamento de toda a administração para contemplar os princípios e concepções do SUAS. Essa revisão deve dar conta de duas realidades que atualmente convivem, ou seja, a construção do novo processo e a preocupação com a não ruptura radical com o que vige atualmente, para que não se caracterize descontinuidade nos atendimentos prestados aos usuários da assistência social. Portanto, essa é uma proposta de transição que vislumbra projeções para a universalização dos serviços de proteção básica, com revisão também de suas regulações, ampliação da cobertura da rede de proteção especial, também com base em novas normatizações, bem como a definição de diretrizes para a gestão dos benefícios preconizados pela LOAS.

Ainda compõe o rol das propostas da Política Nacional de Assistência Social a negociação e a assinatura de protocolos intersetoriais com as políticas de saúde e de educação, para que seja viabilizada a transição do financiamento dos serviços afetos a essas áreas, que ainda são assumidos pela política de assistência social, bem como a definição

das responsabilidades e papéis das entidades sociais declaradas de utilidade pública federal, estadual e, ou, municipal e inscritas nos respectivos conselhos de assistência social, no que tange à prestação de serviços inerentes a esta política, incluindo-se as organizações que contam com financiamento indireto mediante isenções oportunizadas pelo Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social - CEAS.

A proposta orçamentária do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para o exercício de 2005, em discussão no Congresso Nacional, aponta para um volume de recursos de 6,02% do orçamento da Seguridade Social para a Assistência Social.

A história demonstra que, nas quatro edições da Conferência Nacional de Assistência Social, nos dez anos desde a promulgação da Lei nº 8.742/93 - LOAS, a proposta pela vinculação constitucional de, no mínimo, 5% do orçamento da Seguridade Social para esta política em âmbito Federal e de, minimamente, 5% dos orçamentos totais de Estados, Distrito Federal e Municípios, tem sido recorrente. Na quarta edição dessa Conferência, realizada em dezembro de 2003, foi inserido um novo elemento às propostas anteriormente apresentadas, ou seja, que os 5% de vinculação no âmbito Federal em relação ao orçamento da Seguridade Social, seja calculado para além do BPC. Isso posto, até que se avance na discussão da viabilidade e possibilidade de tal vinculação, recomenda-se que Estados, Distrito Federal e Municípios invistam, no mínimo, 5% do total da arrecadação de seus orçamentos para a área, por considerar a extrema relevância de, efetivamente, se instituir o co-financiamento, em razão da grande demanda e exigência de recursos para esta política.

3.1.5. Controle Social

A participação popular foi efetivada na LOAS (artigo 5º, inciso II), ao lado de duas outras diretrizes, a descentralização político-administrativa para Estados, Distrito Federal e Municípios, o comando único em cada esfera de governo (artigo 5º, inciso I), e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (artigo 5º, inciso III)).

O controle social tem sua concepção advinda da Constituição Federal de 1988, enquanto instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado. Dentro dessa lógica, o controle do Estado é exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais.

Na conformação do Sistema Único de Assistência Social, os espaços privilegiados onde se efetivará essa participação são os conselhos e as conferências, não sendo, no entanto, os únicos, já que outras instâncias somam força a esse processo.

As conferências têm o papel de avaliar a situação da assistência social, definir diretrizes para a política, verificar os avanços ocorridos num espaço de tempo determinado (artigo 18, inciso VI, da LOAS).

Os conselhos têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Os conselhos, ainda, normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência

social, prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros (artigo 18, da LOAS).

As alianças da sociedade civil com a representação governamental são um elemento fundamental para o estabelecimento de consensos, o que aponta para a necessidade de definição de estratégias políticas a serem adotadas no processo de correlação de forças.

Os conselhos paritários, no campo da assistência social, têm como representação da sociedade civil, os usuários ou organizações de usuários, entidades e organizações de assistência social (instituições de defesa de direitos e prestadoras de serviços), trabalhadores do setor (artigo 17 - II).

É importante assinalar que, cada conselheiro eleito em foro próprio para representar um segmento, estará não só representando sua categoria, mas a política como um todo em sua instância de governo. E o acompanhamento das posições assumidas deverão ser objeto de ação dos fóruns, se constituindo estes, também, em espaços de controle social.

A organização dos gestores, em nível municipal e estadual, com a discussão dos temas relevantes para a política se constitui em espaços de ampliação do debate.

As comissões intergestoras tri e bipartite são espaços de pactuação da gestão compartilhada e democratizam o Estado, seguindo as deliberações dos conselhos de assistência social.

Vale ressaltar que a mobilização nacional conquistada por todos atores sociais desta política se efetivou nesses quase onze anos de LOAS.

Para o avanço pretendido, a política aponta para a construção de uma nova agenda para os conselhos de assistência social. Uma primeira vertente é a articulação do CNAS com os conselhos nacionais das políticas sociais integrando um novo movimento neste País. Outra é a construção de uma agenda comum dos conselhos nacional, estaduais e municipais de assistência social. Esta última tem como objetivo organizar pontos comuns e ações convergentes, resguardando as peculiaridades regionais.

Para isso, serão necessárias novas ações ao nível da legislação, do funcionamento e da capacitação de conselheiros e dos secretários executivos.

O desafio da Participação dos Usuários nos Conselhos de Assistência Social

Para a análise dessa participação são necessárias algumas reflexões. A primeira delas, sobre a natureza da assistência social, que só em 1988 foi elevada à categoria de política pública. A concepção de doação, caridade, favor, bondade e ajuda que, tradicionalmente, caracterizou essa ação, reproduz usuários como pessoas dependentes, frágeis, vitimizadas, tuteladas por entidades e organizações que lhes "*assistiam*" e se pronunciavam em seu nome. Como resultado, esse segmento tem demonstrado baixo nível de atuação propositiva na sociedade, e pouco participou das conquistas da Constituição enquanto sujeitos de direitos.

A segunda reflexão a ressaltar é a necessidade de um amplo processo de formação, capacitação, investimentos físicos, financeiros, operacionais e políticos, que envolva esses atores da política de assistência social.

Assim, há que se produzir uma metodologia que se constitua ao mesmo tempo em resgate de participação de indivíduos dispersos e desorganizados, e habilitação para que a política de assistência social seja assumida na perspectiva de direitos publicizados e controlados pelos seus usuários.

Um dos grandes desafios da construção dessa política é a criação de mecanismos que venham garantir a participação dos usuários nos conselhos e fóruns enquanto sujeitos não mais sub-representados.

Assim, é fundamental a promoção de eventos temáticos que possam trazer usuários para as discussões da política fomentando o protagonismo desses atores.

Outra linha de proposição é a criação de ouvidorias por meio das quais o direito possa, em primeira instância, se tornar reclamável para os cidadãos brasileiros.

No interior dos conselhos, a descentralização das ações em instâncias regionais consultivas pode torná-los mais próximo da população. Também a realização de reuniões itinerantes nos três níveis de governo pode garantir maior nível de participação. Outra perspectiva é a organização do conjunto dos conselhos em nível regional, propiciando articulação e integração de suas ações, fortalecendo a política de assistência social, já que a troca de experiência capacita para o exercício do controle social.

Por fim, é importante ressaltar nesse eixo a necessidade de informação aos usuários da assistência social para o exercício do controle social por intermédio do Ministério Público e dos órgãos de controle do Estado para que efetivem esta política como direito constitucional.

3.1.6. A Política de Recursos Humanos

É sabido que a produtividade e a qualidade dos serviços oferecidos à sociedade no campo das políticas públicas estão relacionados com a forma e as condições como são tratados os recursos humanos.

O tema recursos humanos não tem sido matéria prioritária de debate e formulações, a despeito das transformações ocorridas no mundo do trabalho e do encolhimento da esfera pública do Estado, implicando precarização das condições de trabalho e do atendimento à população.

A inexistência de debate sobre os recursos humanos tem dificultado também a compreensão acerca do perfil do servidor da assistência social, da constituição e composição de equipes, dos atributos e qualificação necessários às ações de planejamento, formulação, execução, assessoramento, monitoramento e avaliação de serviços, programas, projetos e benefícios, do sistema de informação e do atendimento ao usuário desta política.

Além da pouca definição relativa às atividades de gestão da política, outro aspecto relevante é o referente ao surgimento permanente de novas "ocupações/funções".

O dinamismo, a diversidade e a complexidade da realidade social pautam questões sociais que se apresentam sob formas diversas de demandas para a política de assistência social, e que exigem a criação de uma gama diversificada de serviços que atendam às especificidades da expressão da exclusão social apresentada para esta política.

Nesse sentido várias funções/ocupações vão se constituindo: monitores e/ou educadores de crianças e adolescentes em atividades socioeducativas, de jovens com medidas sócio-educativas, para abordagem de rua, cuidadores de idosos, auxiliares, agentes, assistentes, entre outros.

Tais funções/ocupações necessitam ser definidas e estruturadas na perspectiva de qualificar a intervenção social dos trabalhadores.

Considerando que a assistência social é uma política que tem seu campo próprio de atuação e que se realiza em estreita relação com outras políticas, uma política de recursos humanos deve pautar-se por reconhecer a natureza e especificidade do trabalhador, mas, também, o conteúdo intersetorial de sua atuação.

Outro aspecto importante no debate sobre recursos humanos refere-se a um conjunto de leis que passaram a vigorar com a Constituição Federal de 1988, sendo ela própria um marco regulatório sem precedentes no Brasil para a assistência social, ao reconhecê-la como política pública, direito do cidadão, dever do Estado, a ser gerida de forma descentralizada, participativa e com controle social.

A nova forma de conceber e gerir esta política estabelecida, pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, exige alterações no processo de trabalho dos trabalhadores de modo que a prática profissional esteja em consonância com os avanços da legislação que regula a assistência social assim como as demais políticas sociais (Couto, 1999).

A concepção da assistência social como direito impõe aos trabalhadores da política que estes superem a atuação na vertente de viabilizadores de programas para a de viabilizadores de direitos. Isso muda substancialmente seu processo de trabalho (idem).

Exige também dos trabalhadores o conhecimento profundo da legislação implantada a partir da Constituição Federal de 1988. “É impossível trabalhar na ótica dos direitos sem conhecê-los e impossível pensar na sua implantação se não estiver atento às dificuldades de sua implantação” (Couto, 1999:207).

A descentralização da gestão da política implica novas atribuições para os gestores e trabalhadores das três esferas de governo e de dirigentes e trabalhadores das entidades de assistência social, exigindo-lhes novas e capacitadas competências que a autonomia política-administrativa impõe.

A participação e o controle social sobre as ações do Estado, estabelecidos na Constituição Federal de 1988, também requer dos trabalhadores um arcabouço teórico-técnico-operativo de nova natureza, no propósito de fortalecimento de práticas e espaços de debate, propositura e controle da política na direção da autonomia e protagonismo dos usuários, reconstrução de seus projetos de vida e de suas organizações.

Após dez anos de implantação e implementação da LOAS, avalia-se a necessidade premente de requalificar a política de assistência social e aperfeiçoar o sistema descentralizado e participativo da mesma.

Esta gestão apresenta o SUAS como concepção política, teórica, institucional e prática da política na perspectiva de ampliar a cobertura e a universalização de direitos, aperfeiçoando a sua gestão, qualificando e fortalecendo a participação e o controle social.

O SUAS propõe o estabelecimento de novas relações entre gestores e técnicos nas três esferas de governo, destes com dirigentes e técnicos de entidades prestadoras de serviços, com os conselheiros dos conselhos nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais, bem como com usuários e trabalhadores.

Portanto, as novas relações a serem estabelecidas exigirão, além do compromisso com a assistência social como política pública, qualificação dos recursos humanos e maior capacidade de gestão dos operadores da política.

Deve integrar a política de recursos humanos, uma política de capacitação dos trabalhadores, gestores e conselheiros da área, de forma sistemática e continuada.

É grande o desafio de trabalhar recursos humanos em um contexto no qual o Estado foi reformado na perspectiva de seu encolhimento, de sua desresponsabilização social. O enxugamento realizado na máquina estatal precarizou seus recursos humanos, financeiros, físicos e materiais, fragilizando a política.

Assim como ocorre em outros setores, a incapacidade de gerar carreira de Estado tem gerado desestímulo nos trabalhadores que atuam na área. A criação de um plano de carreira é uma questão prioritária a ser considerada. O plano de carreira, ao contrário de promover atraso gerencial e inoperância administrativa, como alguns apregoam, "se bem estruturado e corretamente executado é uma garantia de que o trabalhador terá de vislumbrar uma vida profissional ativa, na qual a qualidade técnica e a produtividade seriam variáveis chaves para a construção de um sistema exeqüível" (Plano Nacional de Saúde, 2004:172/173).

A elaboração de uma política de recursos humanos urge inequivocamente. A construção de uma política nacional de capacitação que promova a qualificação de forma sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada e descentralizada para os trabalhadores públicos e privados e conselheiros, configura-se ademais como importante instrumento de uma política de recursos humanos, estando em curso sua formulação.

Também compõe a agenda dessa gestão a criação de espaços de debate e formulação de propostas de realização de seminários e conferências de recursos humanos.

Valorizar o serviço público e seus trabalhadores, priorizando o concurso público, combatendo a precarização do trabalho na direção da universalização da proteção social, ampliando o acesso aos bens e serviços sociais, ofertando serviços de qualidade com transparência e participação na perspectiva da requalificação do Estado e do espaço público, esta deve ser a perspectiva de uma política de recursos humanos na assistência social, com ampla participação nas mesas de negociações.

Nesta perspectiva, esta política nacional aponta para a necessidade de uma NOB – Norma Operacional Básica para a área de Recursos Humanos, amplamente discutida com os trabalhadores, gestores, dirigentes das entidades prestadoras de serviços, conselheiros, entre outros, definindo composição da equipe (formação, perfil, atributos, qualificação, etc.).

3.1.7. A Informação, o Monitoramento e a Avaliação

A formulação e a implantação de um sistema de monitoramento e avaliação e um sistema de informação em assistência social são providências urgentes e ferramentas essenciais a serem desencadeadas para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social e para a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Trata-se, pois, de construção prioritária e fundamental que deve ser coletiva e envolver esforços dos três entes da federação.

Confirmando as deliberações sucessivas desde a I Conferência Nacional de Assistência Social de 1995, a IV Conferência Nacional, realizada em 2003, define-se claramente pela elaboração e implementação de planos de monitoramento e avaliação e pela criação de um sistema oficial de informação que possibilitem: a mensuração da eficiência e da eficácia

das ações previstas nos Planos de Assistência Social; a transparência; o acompanhamento; a avaliação do sistema e a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos a fim de contribuir para a formulação da política pelas três esferas de governo. Agregado a isto, a Conferência ainda aponta para a necessidade de utilização de um sistema de informação em orçamento público também para as três esferas de governo.

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

A necessidade de implantação de sistemáticas de monitoramento e avaliação e sistemas de informações para a área também remontam aos instrumentos de planejamento institucional, onde aparecem como componente estrutural do sistema descentralizado e participativo, no que diz respeito aos recursos e sua alocação, aos serviços prestados e seus usuários. Desta forma, esta requisição começa a ser reconhecida nos documentos normativos básicos da área que estabelecem os fundamentos do processo político-administrativo da Assistência Social, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A Política Nacional de Assistência Social de 1999 reconheceu, ao realizar a avaliação sobre as situações circunstanciais e conjunturais deste campo, a dificuldade de identificação de informações precisas sobre os segmentos usuários da política de Assistência Social, e atribuiu a este fato, a abordagem preliminar sobre algumas destas situações, a serem atendidas por essa política pública.

A seriedade desta afirmação, inaugurando a Política Nacional, pode ser uma medida de avaliação crucial sobre o significado da informação, ou de sua ausência, neste campo. Daí, ressalta-se que a composição de um Sistema Nacional de Informação da Assistência Social esteja definido como uma das competências dos órgãos gestores, envolvendo os três níveis de governo. No que diz respeito a este aspecto, as estratégias para a nova sistemática passam, segundo o documento, entre outras providências, pela: construção de um sistema de informações com vistas à ampla divulgação dos benefícios, serviços, programas e projetos da área, contribuindo para o exercício dos direitos da cidadania; utilização de indicadores para construção do Sistema de Avaliação de Impacto e Resultados da Política Nacional de Assistência Social; e implementação do sistema de acompanhamento da rede socioassistencial. Assim, na agenda básica da Política Nacional de Assistência Social, estas questões encontraram-se vinculadas ao nível estratégico, definidas pelo escopo de construir um sistema de informação que permita o monitoramento e avaliação de impacto dos benefícios, serviços, programas e projetos de enfrentamento da pobreza.

Chega-se, deste modo, a 2004, sem a estruturação de um sistema nacional e integrado de informação ou de políticas de monitoramento e avaliação que garantam visibilidade à política e que forneçam elementos seguros para o desenvolvimento desta em todo o território nacional. Os componentes atuais são, efetivamente, ínfimos diante da

responsabilidade de atender aos dispositivos da legislação e favorecer a ação de gestores, trabalhadores, prestadores de serviços e a central atuação do controle social.

Torna-se imperativo para a realização dos objetivos, princípios e diretrizes definidos nesta Política Nacional, avançar estrategicamente tanto no que tange à construção de um sistema nacional de informação da área como na direção da integração entre as bases de dados já existentes e disseminados hoje nas três esferas de governo. É também premente neste sentido uma substancial e decisiva alteração em torno da realização de políticas estratégicas de monitoramento e avaliação, a serem desenhadas como meio de aferir e aperfeiçoar os projetos existentes, aprimorar o conhecimento sobre os componentes que perfazem a política e sua execução e contribuir para seu planejamento futuro, tendo como pano de fundo sua contribuição aos escopos institucionais.

Nesse sentido a questão da informação e as práticas de monitoramento e avaliação, aportes do novo sistema, devem ser apreendidas como exercícios permanentes e, acima de tudo, comprometidos com as repercussões da política de assistência social ao longo de sua realização, em todo o território nacional.

Para além do compromisso com a modernização administrativa, o desenvolvimento tecnológico, sobretudo da tecnologia da informação¹⁵, associado à ação dos atores que perfazem a política de assistência social, deve permitir uma ainda inédita construção de ferramentas informacionais para a realização da política pública de assistência social no Brasil.

Tal produção deve ser pautada alicerçando:

- 1) A preocupação determinante com o processo de democratização da política e com a prática radical do controle social da administração pública, que, acredita-se, é componente básico do Estado Democrático de Direito.
- 2) Novos parâmetros de produção, tratamento e disseminação da informação pública que a transforme em informação social válida e útil, que efetivamente incida em níveis de visibilidade social, de eficácia e que resulte na otimização político-operacional necessária para a política pública.
- 3) A construção de um sistema de informações de grande magnitude, integrado com ações de capacitação e de aporte de metodologias modernas de gestão e tomada de decisão, dando o suporte necessário tanto à gestão quanto à operação das políticas assistenciais, seja no âmbito governamental, em todas as suas esferas, seja no âmbito da sociedade civil, englobando entidades, instâncias de decisão colegiada e de pactuação.
- 4) A maximização da eficiência, eficácia e efetividade das ações de assistência social.
- 5) O desenvolvimento de sistemáticas específicas de avaliação e monitoramento para o incremento da resolutividade das ações, da qualidade dos serviços e dos processos de trabalho na área da assistência social, da gestão e do controle social.
- 6) A construção de indicadores de impacto, implicações e resultados da ação da política e das condições de vida de seus usuários.

Desta forma, gerar uma nova, criativa e transformadora utilização da tecnologia da informação para aperfeiçoar a política de assistência social no País, que resulte em

¹⁵ Tecnologia da Informação é, basicamente, a aplicação de diferentes ramos da tecnologia no processamento de informações. Na década de 90, é significativa a ampliação de conceitos e empregos na área da informação, alargada enormemente com o uso de tecnologias, permitindo o desenvolvimento de aplicações que vão além do uso pessoal ou do uso singular por uma organização.

uma produção de informações e conhecimento para os gestores, conselheiros, usuários, trabalhadores e entidades, que garanta novos espaços e patamares para a realização do controle social, níveis de eficiência e qualidade mensuráveis, através de indicadores, e que incida em um real avanço da política de assistência social para a população usuária é o produto esperado com o novo ideário a ser inaugurado neste campo específico.

É preciso reconhecer, contudo, que a urgência da temática e a implantação da agenda para esse setor são vantagens inequívocas na construção e na condução do Sistema Único de Assistência Social. Ademais a vinculação das políticas do campo da Seguridade Social às definições da tecnologia da informação acompanha uma tendência atual que atinge organizações de todos os tipos, patrocinadas por diferentes escopos. Existe e desenvolve-se hoje no campo da Seguridade Social uma evolução de base tecnológica, disseminada pelas tecnologias da informação, e seus derivativos, que ocorre com a sua incorporação a todas as dimensões das organizações vinculadas à esfera desta política.

A convergência tecnológica na área da informação aponta para uma utilização potencialmente positiva, com resultados que, entre outros, assinalam diminuição de custos, associada ao aumento significativo das capacidades ofertadas e de um fantástico potencial de programas e sistemas, sobretudo os que dizem respeito a processos específicos de trabalho, visando, sobretudo, situações estratégicas e gerenciais. Para alcançarmos este propósito é preciso que a informação, a avaliação e o monitoramento no setor de assistência social sejam doravante tratados como setores estratégicos de gestão, cessando com uma utilização tradicionalmente circunstancial e tão somente instrumental deste campo, o que é central para o ininterrupto aprimoramento da política de assistência social no País.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS



A aprovação desta Política pelo CNAS, enseja a adoção de um conjunto de medidas mediante planejamento estratégico do processo de implementação da mesma. Portanto, faz-se necessário uma agenda de prioridades entre a Secretaria Nacional de Assistência Social e o Conselho Nacional de Assistência Social, contemplando medidas de ordem regulatória, bem como medidas de ordem operacional, as quais deverão ser articuladas e objetivadas em um conjunto de iniciativas, sendo:

- Planejamento de transição da implantação do SUAS, como estratégias que respeitam as diferenças regionais e as particularidades da realidade brasileira.
- Elaboração, apresentação e aprovação do Plano Nacional de Assistência Social na perspectiva da transição do modelo atual para o SUAS.
- Reelaboração, apresentação e aprovação da Norma Operacional Básica da Assistência Social, que disciplina a descentralização político-administrativa, o financiamento e a relação entre as três esferas de governo.
- Elaboração, apresentação e aprovação da Política Nacional de Regulação da Assistência Social (Proteção Social Básica e Especial) pactuada com as comissões intergestoras bi e tripartite.
- Elaboração e apresentação ao CNAS de uma Política Nacional de Recursos Humanos da Assistência Social.
- Elaboração e apresentação ao CNAS da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos da Assistência Social.
- Conclusão da Regulamentação da LOAS, priorizando os artigos 2º e 3º.
- Elaboração de uma metodologia de construção de índices territorializados de vulnerabilidade ou exclusão/inclusão social de todos os municípios brasileiros, que comporá o Sistema Nacional de Assistência.
- Realização, em 2005, da V Conferência Nacional de Assistência Social;
- Realização de reuniões conjuntas do CNAS e conselhos setoriais e de direitos;

Tendo em vista que a política de Assistência Social sempre foi espaço privilegiado para operar benefícios, serviços, programas e projetos de enfrentamento à pobreza, considera-se a erradicação da fome componente fundamental nesse propósito. A experiência acumulada da área mostra que é preciso articular distribuição de renda com trabalho social e projetos de geração de renda com as famílias.

É nessa perspectiva que se efetiva a interface entre o SUAS, novo modelo de gestão da política de assistência social, com a política de segurança alimentar e a política de transferência de renda, constituindo-se, então, uma Política de Proteção Social no Brasil de forma integrada a partir do território, garantindo sustentabilidade e compromisso com um novo pacto de democracia e civilidade.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil: 1988 – texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1992, a 32, de 2001, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994, - 17. Ed. - Brasília: 405 p. - (Série textos básicos; n. 25).
- BRASIL, Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência Social, n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.
- BRASIL, Política Nacional do Idoso, Lei n. 8.842, de 4 de janeiro de 1994.
- BRASIL, Estatuto da Criança e do Adolescente/ECA, Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990.
- BRASIL, Estatuto do Idoso, Lei n. 10.741, de 01 de outubro de 2003.
- BRASIL, Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, Lei n. 7.853, de 24 de outubro de 1989.
- BRASIL, Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, Decreto n. 3.298, de 20 de dezembro de 1999.
- AFONSO, Lúcia. Observação sobre a orientação metodológica para visitas domiciliares, entrevistas, trabalho com famílias, grupos e comunidade. Relatório preliminar de Consultoria a SMAS/PBH, 2004.
- _____, Lúcia. Exclusão Social e Fragilização da Identidade em Famílias Pobres. Trabalho apresentado no Seminário Família e Comunidade: Justiça Social, promovido pelo curso de Psicologia, Unicentro Newton Paiva e AMITEF, Belo Horizonte, 2000.
- Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania. LOAS 10 Anos. IV Conferência Nacional de Assistência Social. Pesquisa LOAS + 10. Brasília, Dezembro de 2003.
- Gastos com Assistência Social no Brasil, 2002-2003. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília/DF, 2004 (mimeo).
- BATTINI, Odária; COLIN, Denise; FOWLER, Marcos. Controle social, financiamento e democracia: a política de assistência social. Curitiba: CIPEC/Fundação Araucária, 2003.
- BOSCHETTI, Ivanete. Assistência Social no Brasil: Um Direito entre Originalidade e Conservadorismo, 2ª edição. Atualizada e ampliada. Brasília, GESST/UnB, 2003.
- COUTO, Berenice R. O processo de trabalho do assistente social na esfera municipal. In Capacitação em Serviço Social e Política Social – Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais, 1999, CFESS-ABEPSS-CEAD-UnB.
- CRUS, José Ferreira & SELLOS, Elaine Maria da Cunha. A Participação do Estado de Minas Gerais na construção da Política de Assistência Social: a contribuição do Fórum Mineiro de Assistência Social. Belo Horizonte/MG, PUC/MG, 2002 (mimeo).
- DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual. In Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil. Campinas/SP, UNICAMP, 1998.
- FONSECA, Maria Thereza Nunes Martins & GARCIA, Silvana. Intersectorialidade nas Políticas Sociais: Trabalhando em rede. Revista Pensar BH – Política Social, Belo Horizonte, 2002.
- KOGA, Dirce. Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Ed. Cortez, 2003.
- MAGALHÃES, Edgar Pontes. Vulnerabilidades, Riscos e Eventos. Relatório preliminar de Consultoria a SMAS/PBH, 2004.
- MAPA da exclusão/inclusão social da cidade de São Paulo. São Paulo, Cedest, 2000/2002.
- MAPA da vulnerabilidade social de famílias da cidade de São Paulo. CEM-Cebrap/SAS-PMSP, 2003.
- MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Intersectorialidade, o desafio atual para as políticas sociais. Revista Pensar BH – Política Social, Belo Horizonte, Maio-Julho/2002.

- PALMA E SILVA, Luiz A. Gestão social de políticas públicas – a dinâmica e o entendimento da participação nos Conselhos Deliberativos da Assistência Social. Dissertação de Mestrado em Psicologia Social. São Paulo: PUC/SP, 1999.
- PAIVA, Beatriz Augusto (Coordenadora). Bases de Construção do Sistema Único da Assistência Social – SUAS. Relatório Final de Consultoria ao MDS, 2003.
- _____, Beatriz Augusto. A Política de Financiamento da Assistência Social: A Imprecisa Tradução da LOAS. Tese de Doutorado. PUC-SP - Dezembro 2003.
- PEREIRA, Potyara. A Assistência social na perspectiva dos direitos. Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília, Ed. Thesaurus, 1996.
- PINHEIRO, Márcia Maria Biondi. A intermediação da Assistência Social nas Subvenções Sociais: O Caso de Minas Gerais. PUC/SP. São Paulo, 2002.
- _____, Márcia Maria Biondi. Palestra Proferida na 3ª Conferência Nacional de Assistência Social. O Controle Social e a Participação dos Fóruns na Política de Assistência Social.
- Plano Estadual Plurianual de Assistência Social da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social – Núcleo de Assistência Social – Estado do Paraná – 2004-2007.
- Plano Municipal de Assistência Social da Secretaria Municipal de Assistência Social – Gerência de Coordenação da Política de Assistência Social - Prefeitura Municipal de Belo Horizonte – 2003.
- Plano Municipal de Assistência Social da Secretaria Municipal de Assistência Social. Prefeitura de São Paulo, São Paulo, 2002/2003.
- Plano Nacional de Saúde: Um pacto pela saúde no Brasil 12/04/2004. SPOSATI, Aldaíza. Contribuição para a concepção do Sistema Único da Assistência Social – SUAS. Belém/PA, 2004.
- SPOSATI, Aldaíza. Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. In: Revista Serviço Social & Sociedade – Informe-se, nº 78, São Paulo. Ed. Cortez, Julho/2004, p.171 – 179.
- _____, Aldaíza. Política de Assistência Social: uma estratégia de inclusão social. Assistência Social: como construir e implementar uma gestão inclusiva, 2003.
- _____, Aldaíza. Mínimos Sociais e Seguridade Social: uma revolução na consciência da cidadania. In: Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo, Ed. Cortez nº 55, Novembro/1997, págs.09-38.
- _____, Aldaíza. Mínimos de Cidadania Ações Afirmativas de Enfrentamento à Exclusão Social (Coordenadora). Caderno do Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, nº 4, 1996.
- TAPAJÓS, Luziele. Informação e Políticas de Seguridade Social: uma nova arena de realização dos direitos sociais. Tese de doutorado, PUC/SP, 2004.
- TAVARES, Gisele de Cássia. O financiamento da política de assistência social no Estado do Paraná. Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2004. Dissertação de Mestrado.
- YASBEK, Maria Carmelita & PAZ, Rosângela. Serviços e Entidades de Assistência Social: Conceitos e Definições. Relatório Final de Consultoria ao MDS. IEE/PUC-SP, 2003.
- _____, Maria Carmelita – O Serviço Social como especialização do trabalho coletivo. In: Capacitação em Serviço Social e Política Social – Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais, 1999, CFESS-ABEPSS-CEAD – UnB



CONTRIBUIÇÕES À VERSÃO PRELIMINAR DA PNAS / 2004

- Associação dos Municípios da Região Carbonífera – AMREC: (Criciúma; Cocal do Sul; Forquilha; Içara; Lauro Muller; Morro da Fumaça; Nova Veneza; Siderópolis; Treviso; Urussanga);
- Associação dos Municípios da Região do Contestado – AMURC: (Bela Vista do Tolo; Canoinhas; Irineópolis; Major Vieira; Matos Costa; Porto União; Três Barras);
- Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense – AMESC: (Araranguá; Balneário Arroio do Silva; Balneário Gaivota; Ermo; Jacinto Machado; Maracajá; Meleiro; Morro Grande; Passo de Torres; Praia Grande; Santa Rosa do Sul; São João do Sul; Sombrio; Timbó do Sul; Turvo).
- Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí – AMMVI: (Apiúna; Ascurra; Benedito Novo; Blumenau; Botuverá; Brusque; Doutor Pedrinho; Gaspar; Guabiruba; Indaial; Pomerode; Rio dos Cedros; Rodeio; Timbó);
- Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina – AMOSC: (Águas de Chapecó; Águas Frias; Caxambu do Sul; Chapecó; Cordilheira Alta; Coronel Freitas; Formosa do Sul; Guatambu; Irati; Jardinópolis; Nova Erechim; Nova Itaberaba; Pinhalzinho; Planalto Alegre; Quilombo; Santiago do Sul; São Carlos; Serra Alta; Sul Brasil; União do Oeste);
- Associação dos Municípios do Planalto Sul Catarinense – AMPLASC: (Abdon Batista; Brunópolis; Campos Novos; Celso Ramos; Monte Carlo; Vargem; Zortéa).
- Beatriz Augusto Paiva – Florianópolis/SC, Professora e pesquisadora do Núcleo de Estudos do Trabalho e Assistência Social – NETA-UFSC
- CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social / Reunião Descentralizada e Ampliada realizada em Aracaju/SE;
- CONGEMAS – Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
- COEGEMAS do Estado da Paraíba/PB;
- COEGEMAS do Estado de Alagoas/AL;
- COEGEMAS do Estado de Santa Catarina/SC;
- COEGEMAS do Estado de São Paulo/Frente Paulista de Dirigentes Públicos de Assistência Social;
- COEGEMAS do Estado do Espírito Santo/ES;
- COEGEMAS do Estado do Paraná/PR;
- COEGEMAS do Estado do Rio de Janeiro/RJ;
- COEGEMAS do Estado do Rio Grande do Norte/RN;
- COEGEMAS do Estado do Mato Grosso do Sul/MS;
- Colegiado de Gestores Estaduais da Assistência Social: (Alagoas, Ceará, Piauí, Sergipe, Maranhão, Bahia, Paraíba);
- Colegiado de Gestores Municipais da Assistência Social da Região Nordeste;
- Comissão Intergestora Bipartite do Estado do Rio de Janeiro/RJ;
- Comissão Regional de Assistência Social de Ribeirão Preto/SP;
- Comitê Interinstitucional de Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos de Mato Grosso do Sul/MS;
- CONADE – Conselho Nacional de Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência;
- CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- Conselho de Assistência Social do Distrito Federal/DF;
- Conselho Estadual de Assistência Social de Alagoas/AL;
- Conselho Estadual de Assistência Social de Minas Gerais/MG: (Secretaria de Assistência Social e Conselho Municipal de Assistência Social de Alterosa, Conselho Municipal de Assistência Social de Betim, Secretaria de Assistência Social e Conselho Municipal de Assistência Social de Chiador, Secretaria de Assistência Social e Conselho Municipal de Assistência Social de Itajubá, Conselho Municipal de Assistência Social de Itambacuri, Conselho Municipal de Assistência Social de João

Monlevade, Secretaria de Assistência Social e CMAS de João Pinheiro, União Regional de Conselho Municipal de Assistência Social de Juiz de Fora, Conselho Municipal de Assistência Social de Ouro Fino, Diretoria Adm./Prefeitura Municipal de Porteirinha, Conselho Municipal de Assistência Social de Timóteo, Secretaria de Assistência Social de Urucânia, Secretaria de Assistência Social de Várzea da Palma, Fórum Mineiro de Assistência Social, Ministério Público Estadual, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Gabinete do Deputado Estadual André Quintão);

- Conselho Estadual de Assistência Social de Roraima/RR;
- Conselho Estadual de Assistência Social de Santa Catarina/SC;
- Conselho Estadual de Assistência Social de São Paulo/SP;
- Conselho Estadual de Assistência Social do Amazonas/AM;
- Conselho Estadual de Assistência Social do Ceará/CE;
- Conselho Estadual de Assistência Social do Espírito Santo/ES;
- Conselho Estadual de Assistência Social do Mato Grosso do Sul/MS;
- Conselho Estadual de Assistência Social do Mato Grosso/MT;
- Conselho Estadual de Assistência Social do Pará/PA.
- Conselho Estadual de Assistência Social do Paraná/PR;
- Conselho Estadual de Assistência Social do Rio de Janeiro/RJ;
- Conselho Estadual de Assistência Social do Rio Grande do Sul/RS;
- Conselho Municipal de Assistência Social de Acorizal/MT;
- Conselho Municipal de Assistência Social de Alta Floresta/MT;
- Conselho Municipal de Assistência Social de Alto do Boa Vista/MT;
- Conselho Municipal de Assistência Social de Aracaju/SE;
- Conselho Municipal de Assistência Social de Araguari/SC;
- Conselho Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte/MG;
- Conselho Municipal de Assistência Social de Cáceres/MT;
- Conselho Municipal de Assistência Social de Carandaí/MG;
- Conselho Municipal de Assistência Social de Concórdia/SC;
- Conselho Municipal de Assistência Social de Conquista D'Oeste/MT;
- Conselho Municipal de Assistência Social de Indiavaí/MT;
- Conselho Municipal de Assistência Social de Itambacuri/MG;
- Conselho Municipal de Assistência Social de Jauru/MT;
- Conselho Municipal de Assistência Social de Lagamar/MG;
- Conselho Municipal de Assistência Social de Lauro de Freitas/BA;
- Conselho Municipal de Assistência Social de Limeira/SP;
- Conselho Municipal de Assistência Social de Nova Marilândia/MT;
- Conselho Municipal de Assistência Social de Palhoça/SC;
- Conselho Municipal de Assistência Social de Peixoto de Azevedo/MT;
- Conselho Municipal de Assistência Social de Piracicaba/SP;
- Conselho Municipal de Assistência Social de Propriá/SE;
- Conselho Municipal de Assistência Social de Santo Antônio do Pinhal/SP;
- Conselho Municipal de Assistência Social de Timon/MA;
- Conselho Municipal de Assistência Social de Vila Bela/MT;
- Conselho Municipal de Assistência Social de Vitória da Conquista/BA;
- Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro/RJ;
- Deputado Estadual André Quintão da Assembléia Legislativa de Minas Gerais;
- Dr. Afonso Teixeira dos Reis – Assessor Técnico do Departamento de Regulação, Controle e Avaliação de Sistemas / Secretaria de Atenção à Saúde / Ministério da Saúde;
- Escola Carioca de Gestores da Assistência Social da Secretaria Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro/RJ;
- Escritório Regional de Ação Social de Ourinhos e municípios da região;

- Estudantes de Serviço Social da Universidade de Brasília e Estagiárias do CNAS;
- FONSEAS (Natal 01/09/2004).
- Fórum Estadual da Assistência Social Não-Governamental do Rio Grande do Sul/RS;
- Fórum Estadual de Assistência Social do Estado do Rio de Janeiro/RJ;
- Fórum Regional de Assistência Social da Região do Grande ABC;
- Fundação de Promoção Social – PROSOL – do Governo do Estado de Mato Grosso/MT;
- IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicada;
- Núcleo Temático de Assistência Social da Universidade Federal de Alagoas/AL;
- Plenária Ampliada do Fórum de Gestores de Assistência Social em Parceria com COEGEMAS: Relação dos Municípios: (Araucária, Angra dos Reis, Barra do Piraí, Cachoeiras de Macacu, Campos de Goytacazes, Cardoso Moreira, Carmo, Casemiro de Abreu, Duque de Caxias, Itaguaí, Itaocara, Macaé, Magé, Niterói, Piraí, Quatis, Quissamã, Rio Bonito, Rio de Janeiro, Santa Maria Madalena, São Gonçalo, São José de Ubá, São Pedro D'Aldeia e Saquarema);
- Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social / Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social – PUC/SP;
- Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social – SETAS do Espírito Santo/ES em parceria com as Secretarias Municipais de Assistência Social;
- Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social do Rio Grande do Norte/RN. Relação dos participantes: CEAS/RN; CEDEPI/RN (Conselho Estadual de Defesa de Pessoa Idosa); SEMTAS; CMAS/Natal.
- Secretaria de Estado e Ação Social do Rio de Janeiro/RJ;
- Secretaria de Trabalho, Assistência Social e Economia Solidária do Mato Grosso do Sul/MS;
- Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social do Estado do Rio Grande do Sul;
- Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo/SP;
- Secretaria Estadual de Assistência Social de São Paulo/SP;
- Secretaria Estadual de Assistência Social do Amazonas/AM;
- Secretaria Estadual de Assistência Social do Piauí/PI;
- Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social do Paraná/PR;
- Secretaria Executiva de Inserção e Assistência Social do Estado de Alagoas: Municípios participantes: (Anadia, Arapiraca, Atalaia, Barra de Santo Antonio, Barra de São Miguel, Batalha, Boca da Mata, Campestre, Campo Alegre, Campo Grande, Capela, Chã Preta, Coité do Noia, Coruripe, Coqueiro Seco, Feliz Deserto, Igreja Nova, Inhapi, Jacuípe Japaratinga, Joaquim Gomes, Jundiá, Junqueiro, Lagoa da Canoa, Maceió, Mar Vermelho, Major Izidoro, Marechal Deodoro, Maragogi, Maribondo, Matriz do Camaragibe, Messias Monteirópolis, Olho D'água das Flores, Olho D'água do Casado, Olho D'água Grande, Palmeira dos Índios, Paulo Jacinto, Pão de Açúcar, Piacabuçu, Pindoba Pilar, Poço das Trincheiras, Porto Calvo, São Luiz do Quitunde, São Miguel dos Campos, Santa Luzia do Norte, Satuba, Senador, Rui Palmeira, União dos Palmares, Viçosa);
- Secretaria Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte/MG;
- Secretaria Municipal de Assistência Social de Campinas/SP;
- Secretaria Municipal de Assistência Social de Campo Grande/MS;
- Secretaria Municipal de Assistência Social de Porto Alegre/RS;
- Secretaria Municipal de Assistência Social de Recife/PE;
- Secretaria Municipal de Assistência Social de São José do Calçado/ES;
- Secretaria Municipal de Assistência Social de São Paulo/SP;
- Secretaria Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro/RJ;
- Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania de Aracaju/SE;
- Secretaria Municipal do Trabalho e Promoção Social de Óbidos/PA;
- Secretaria Municipal do Trabalho e Promoção Social do Pará/PA;
- Técnicos representantes de conselhos de assistência social dos municípios paraibanos de: (Areias de Baraúnas, Barra de Santana, Barra de São Miguel, Cacimba, Cajazeiras, Cajazeirinhas, Caturité,

Cuité de Mamanguape, Emas, Esperança, Itaporanga, Itapororoca, João Pessoa, Livramento, Matinhas, Passagem, Pedra Branca/Curral Velho, Pedra de Fogo, Pedro Régis, Piancó, São Mamede, Santa Inês, Santa Rita, Sumé, Taperoá);

- União dos Conselhos Municipais de Assistência Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte/MG;
- Universidade de Brasília / UnB.

TÉCNICOS PARTICIPANTES DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA PNAS / 2004

- Aidê Cançado Almeida
- Ana Lígia Gomes
- Dirce Koga
- Gisele de Cássia Tavares
- Jaime Rabelo Adriano
- José Ferreira da Crus
- Luziele Maria de Souza Tapajós
- Magdalena Sophia Oliveira Pinheiro Villar de Queiroz
- Marcia Maria Biondi Pinheiro
- Maria José de Freitas
- Patrícia Souza De Marco
- Ronaldo Alves Nogueira
- Simone Aparecida Albuquerque

APOIO

- Adailton Amaral Barbosa Leite
- Ana Maria Lima Barbosa
- Becchara Mirande
- Caio Luiz Davoli Brandão
- Cristiane Bertotti
- Denise Riella Torres
- Deusina Lopes da Cruz
- Eliana Cristina Santos Henrique
- Gustavo Miranda Fontinele
- Helena Ferreira de Lima
- Herbert Soares Ferreira
- Iêda Cristina Ferreira Feitosa
- José Eduardo de Andrade
- Joselino de Santos
- Lauro Lustosa Vieira
- Leopoldo Costa Júnior
- Luciana Shimata Ghiraldi
- Marcos Chagas Gomes
- Maria da Penha Silva Franco
- Maria do Perpetuo Socorro Oliveira Martins Arantes
- Maria Tereza Toledo Piragibe Carneiro



- Margarida Munguba Cardoso
- Marlene de Fátima Azevedo Silva
- Marina Morena Gomes de Araújo
- Renato Clastes
- Rogério da Silva Santos
- Ronaldo Martim de Melo
- Rosa Maria de Figueiredo
- Sandra Oliveira Teixeira
- Selma Moraes Campos
- Simone Rocha de Jesus
- Wagner Washington Nicário Leite



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - SUAS

NORMA OPERACIONAL BÁSICA

NOB/SUAS

CONSTRUINDO AS BASES PARA A IMPLANTAÇÃO DO
SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

BRASÍLIA, julho de 2005

Presidente da República Federativa do Brasil

Vice-Presidente da República Federativa do Brasil

Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Secretaria Executiva

Secretario Executiva Adjunta

Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

Secretario de Segurança Alimentar e Nutricional

Secretario de Avaliação e Gestão da Informação

Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias

Secretaria Nacional de Assistência Social

Diretoria do Departamento de Gestão do SUAS

Diretoria do Departamento de Proteção Social Básica

Diretoria do Departamento de Proteção Social Especial

Diretoria do Departamento de Benefícios Assistenciais

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

I - REPRESENTANTES GOVERNAMENTAIS

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME – MDS

Titular: Marcia Maria Biondi Pinheiro (Presidente)

Suplente: Gisele de Cássia Tavares

Titular: Osvaldo Russo de Azevedo

Suplente: Simone Aparecida Albuquerque

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC

Titular: Ricardo Manoel dos Santos Henriques

Suplente: Natalia de Souza Duarte

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP

Titular: Eugênio Guilherme Himmen

Suplente: Luciana de Barros Jaccoud

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – MPS

Titular: Elias Sampaio Freire

Suplente: Marcelo da Silva Freitas

MINISTÉRIO DA SAÚDE – MS

Titular: Regina Affonso de Carvalho

Suplente: Ângela Cristina Pistelli

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO – MTE

Titular: José Adelar Cuty da Silva

MINISTÉRIO DA FAZENDA

Suplente: Hébrida Verardo Fam

REPRESENTANTE DOS ESTADOS

Titular: Sérgio Wanderly Silva

Suplente: Linda Monteiro

REPRESENTANTE DOS MUNICÍPIOS

Titular: Margarete Cutrim Vieira

Suplente: Marcelo Garcia Vargens

II - REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL

UNIÃO SOCIAL CAMILIANA

Titular: Antônio Celso Pasquini

INSTITUIÇÃO ADVENTISTA CENTRAL BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Suplente: Misael Lima Barreto

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INSTITUIÇÕES FILANTRÓPICAS DE COMBATE AO CÂNCER

Titular: Ricardo Renzo Brentani

PÓLIS – INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS

Suplente: Rosangela Dias Oliveira da Paz

CÁRITAS BRASILEIRA

Titular: Dalila Maria Pedrini (Vice-Presidente)

INSTITUIÇÃO SINODAL DE ASSISTÊNCIA, EDUCAÇÃO E CULTURA

Suplente: Silvio Iung

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES DE E PARA CEGOS – FEBEC

Titular: Carlos Ajur Cardoso Costa

ORGANIZAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE DEFICIENTES FÍSICOS – ONEDEF/ ASSOCIAÇÃO DOS DEFICIENTES FÍSICOS DO ESTADO DE GOIÁS

Suplente: Maria de Fátima Rodrigues Carvalho

OBRA SOCIAL SANTA ISABEL

Titular: Euclides da Silva Machado

MOVIMENTO NACIONAL DE MENINOS E MENINAS DE RUA – MNMMR

Suplente: Ademar de Oliveira Marques

PASTORAL DA CRIANÇA

Titular: Vânia Lucia Ferreira Leite

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE INCLUSÃO SOCIAL, REABILITAÇÃO E DEFESA DA CIDADANIA – FEBIEX

Suplente: Marcos Antônio Gonçalves

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES - CUT

Titular: Carlos Rogério de C. Nunes

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SINDICATOS DA SOCIAL DEMOCRATA

Suplente: Maria Aparecida Medrado

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE TRABALHADORES DA SEGURIDADE SOCIAL – CNTSS

Titular: Antônio Gilberto da Silva

ASSOCIAÇÃO DE EDUCAÇÃO CATÓLICA DO BRASIL

Suplente: José Manoel Pires Alves

FEDERAÇÃO DE SINDICATOS DE TRABALHADORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS – FASUBRA

Titular: João Paulo Ribeiro

FEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SERVIÇOS CONTÁBEIS E DAS EMPRESAS DE

REPRESENTANTES DO GOVERNO FEDERAL

TITULAR: Osvaldo Russo de Azevedo
SUPLENTE: Aidê Cançado de Almeida

TITULAR: Ana Lígia Gomes
SUPLENTE: Gisele de Cássia Tavares

TITULAR: Simone Aparecida Albuquerque
SUPLENTE: Jaime Rabelo Adriano

REPRESENTANTES DO FONSEAS

TITULAR: Raimundo Gomes de Matos
SUPLENTE: Vera Maria Nacif

TITULAR: Fernando Willian Ferreira
SUPLENTE: Maria Helena Guimarães de Castro

TITULAR: Márcia Regina Silva Gebara
SUPLENTE: Thomaz Dourado de Carvalho Beltrão

REPRESENTANTES DO CONGEMAS

TITULAR: Marcelo Garcia Vargens
SUPLENTE: Heloisa Helena Mesquita Maciel

TITULAR: Margarete Cutrim Vieira
SUPLENTE: Edite Castro Rodrigues Ximenes

TITULAR: Rosilene Cristina Rocha
SUPLENTE: Carmem Lúcia Silva Cunha

SUMÁRIO

RESOLUÇÃO, 77

APRESENTAÇÃO, 79

1. JUSTIFICATIVA DA NORMA OPERACIONAL BÁSICA DO SUAS, 81

- 1.1 Caráter da Norma Operacional Básica – NOB /SUAS, 85
 - a) Caráter do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, 86
 - b) Funções da Política Pública de Assistência Social para extensão da Proteção Social brasileira, 89
 - I. Proteção Social, 90
 - II. Defesa Social e Institucional, 92
 - III. Vigilância socioassistencial, 93
 - c) Rede socioassistencial, 94
 - d) Gestão compartilhada dos serviços, 96

2. TIPOS E NÍVEIS DE GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS, 99

- 2.1 Gestão dos Municípios, 99
 - I. Gestão Inicial, 99
 - II. Gestão Básica, 99
 - III. Gestão Plena, 101
 - IV. Municípios não-habilitados, 104
- 2.2 Gestão do Distrito Federal, 104
- 2.3 Gestão dos Estados, 108
- 2.4 Gestão da União, 111
- 2.5 Condições de Habilitação e Desabilitação dos Municípios, 113
 - I. Da Habilitação, 113
 - II. Da Desabilitação, 117

3. INSTRUMENTOS DE GESTÃO, 119

- 3.1 Plano de Assistência Social, 119
- 3.2 Orçamento da Assistência Social, 119
- 3.3 Gestão da Informação, Monitoramento e Avaliação, 120
- 3.4 Relatório Anual de Gestão, 121

4. INSTÂNCIAS DE ARTICULAÇÃO, PACTUAÇÃO E DELIBERAÇÃO, 123

- 4.1 Articulação, 123
- 4.2 Pactuação, 123
- 4.3 Deliberação, 126

5. FINANCIAMENTO, 129

- 5.1 Gestão Financeira, 129
- 5.2 Sistema como referência, 130
- 5.3 Condições gerais para transferência de recursos federais, 131
- 5.4 Mecanismos de Transferência, 131
- 5.5 Critérios de Partilha e Transferência de Recursos, 133
 - I. Critérios de Partilha, 133
 - II. Critérios de Transferência, 143
- 5.6 O Co-financiamento no SUAS, 149

6. REGRAS DE TRANSIÇÃO, 153

- 6.1 Metodologia para a partilha e o co-financiamento federal em 2005, 154

7. ANEXOS, 159

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E DOCUMENTAIS, 171

RESOLUÇÃO Nº 130, DE 15 DE JULHO DE 2005.

O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, em reunião ordinária realizada nos dias 11, 12, 13, 14 e 15 de julho de 2005, no uso da competência que lhe conferem os incisos II, V, IX e XIV do art. 18 da Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Resolve:

Art. 1º - Aprovar a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS, anexa, e encaminhá-la ao Senhor Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, titular do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, para sua publicação por meio de Portaria.

Art. 2º - Apresentar as seguintes recomendações referentes à NOB/SUAS:

- I - que o texto seja enviado à Presidência da República, Congresso Nacional e demais entes federados para conhecimento e observância;
- II - que seu conteúdo seja amplamente divulgado nos meios de comunicação;
- III - que os órgãos Gestores e Conselhos de Assistência Social publicizem as informações contidas no referido documento;
- IV - que o Plano Nacional de Capacitação de Gestores e Conselheiros de Assistência Social priorize em sua qualificação o conteúdo da NOB/SUAS;
- V - que o texto da NOB/SUAS seja impresso e distribuído, inclusive em braile.

Art. 3º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.



Marcia Maria Biondi Pinheiro
Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social

APRESENTAÇÃO

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social, em cumprimento à Resolução nº 27, de 24 de fevereiro de 2005, do Conselho Nacional de Assistência Social, apresenta a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, para a devida apreciação e aprovação.

A presente Norma Operacional consagra os eixos estruturantes para a realização do pacto a ser efetivado entre os três entes federados e as instâncias de articulação, pactuação e deliberação, visando a implementação e consolidação do SUAS no Brasil.

A Norma Operacional Básica da Assistência Social ora apresentada é um resultado inconteste de onze anos de formulação e debate na área da Assistência Social com centralidade e premência para o processo de consolidação da Política Nacional de Assistência Social sob a égide do Sistema Único em curso.

Afiançar a proteção social, do campo socioassistencial, para os brasileiros e brasileiras que dela necessitam é uma decisão deste governo que deve se efetivar em um amplo e significativo processo participativo e democrático, integrando todos os setores que constroem a Política de Assistência Social: gestores, trabalhadores, conselheiros, usuários, entidades parceiras e sociedade em geral.

Sendo assim, vale ressaltar a profícua contribuição de todos os Estados brasileiros, do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social – Fonseas, do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – Congemas, dos Conselhos (nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais de Assistência Social), das Comissões Intergestores Tri e Bipartite, dos gestores desta política (Federal, Estaduais e Municipais), dos representantes das Entidades Governamentais e Não-Governamentais, os profissionais inseridos neste movimento nos três níveis de governo, as universidades públicas, privadas e comunitárias. Enfim, todos aqueles que estão, neste momento, fazendo mais uma vez, coro, voz e ação em uma luta que vem desde muito antes da Constituição Federal de 1988, reafirmando a fundamental relevância de um processo participativo nos moldes e nas condições que o pacto intersetorial demanda e a democracia requer.

PATRUS ANANIAS DE SOUSA

Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Márcia Helena Carvalho Lopes
Secretária Executiva

OSVALDO RUSSO DE AZEVEDO
Secretário Nacional de Assistência Social

MARCIA MARIA BIONDI PINHEIRO
Presidente do CNAS

1. JUSTIFICATIVA DA NORMA OPERACIONAL BÁSICA DO SUAS

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, aprovou uma nova agenda política para o reordenamento da gestão das ações descentralizadas e participativas de Assistência Social no Brasil. Deliberou pela implantação do SUAS, modelo de gestão para todo território nacional, que integra os três entes federativos e objetiva consolidar um sistema descentralizado e participativo, instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.

É inequívoca a necessidade de adotar, para a Assistência Social, um regime geral próprio de gestão. O caráter desse regime foi atribuído pela Constituição Federal, art. 204, inciso I, e se particulariza:

- ▶ pela exigência de unidade de concepção e ação integrada entre os três entes federativos (federal, estadual, e municipal);
- ▶ pela exigência de ação integrada com a sociedade civil, por meio de suas organizações sem fins lucrativos, nominadas em lei como entidades de Assistência Social, sob o modelo público não-contributivo e não-lucrativo de gestão, cuja direção, nem estatizadora, nem de subsidiariedade, consagra parcerias sob a primazia do dever de Estado e do direito de cidadania;
- ▶ pela articulação e integração com as demais políticas sociais e econômicas, resguardando o seu campo de especificidade como política pública de seguridade social;
- ▶ pelo compromisso com o desenvolvimento humano e social do país e pela partilha de ações intersetoriais governamentais, para enfrentar e superar a pobreza, as desigualdades sociais, econômicas e as disparidades regionais e locais existentes no país;
- ▶ pelo caráter não-contributivo da proteção social de Assistência Social ao compor, com a saúde e a previdência social, o sistema brasileiro de Seguridade Social.

A Assistência Social como campo de ação governamental registra no Brasil duas ações inaugurais: a primeira, em 1937, com a criação do CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social; e a segunda, na década de 40 do século XX, com a criação da Legião Brasileira de Assistência, a LBA.

Os governos dos estados e dos municípios foram desenvolvendo ações em parceria ou complementares às unidades regionais e locais da Legião Brasileira de Assistência, que cresceu por meio da ação conjunta das primeiras-damas de estados e municípios.

A partir de 1977, com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, a Assistência Social, então na condição de fundação pública, vinculou-se ao sistema de proteção social sem, contudo, definir a unidade da política de Assistência Social no novo SINGAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social.

Permaneceram estados e municípios sem um reconhecimento nacional junto ao SINGAS que, seguindo o modelo da Previdência Social, considerava a centralidade e a exclusividade da ação federal.

A Constituição de 1988 inaugurou novas perspectivas com: a unidade nacional da política de Assistência Social e não só federal; seu reconhecimento como dever de Estado no campo da seguridade social e não mais política isolada a complementar a Previdência Social, com papel público pouco ou nada definido; o caráter de direito de cidadania e não mais ajuda ou favor ocasional e emergencial; a organização, sob o princípio da descentralização e da participação, rompendo com a centralidade federal e a ausente democratização da sua gestão sob o âmbito governamental.

O disposto constitucional conclama o reordenamento institucional dos entes federativos a uma nova concepção política das ações de Assistência Social e adoção de forma democrática de gestão. Constituir a Assistência Social como política pública que estende a proteção social não-contributiva na condição de direito foi, antes de tudo, uma proposta de grande mudança no padrão civilizatório da proteção social pública no país.

A ausência de uma proposta nacional, capaz de catalisar de forma estratégica todas essas mudanças, levou a múltiplas experiências municipais, estaduais e federais, nem sempre convergentes em seus propósitos.

A criação do Ministério do Bem Estar Social, em 1989, não convalidou nem a condição de Assistência Social como política pública, nem como integrante da Seguridade Social. Pelo contrário, fortaleceu o antigo modelo da LBA enquanto a presença da gestão patrimonial e baixa valorização dos programas já experimentados de proteção básica, inclusão produtiva, entre outros tantos.

Em 1990, a primeira redação da LOAS, apresentada pela Câmara Federal com o auxílio da Comissão Técnica do IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, foi vetada. Nesse momento, os municípios já se articulavam na busca de seu novo protagonismo na Assistência Social, por meio da Frente Social dos Estados e Municípios, da Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência (ANASSELBA), dos órgãos da categoria dos assistentes sociais como Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS), sindicatos, Organizações Não-Governamentais (ONG's) e movimentos sociais.

Negociada por meio de movimento nacional com o Governo Federal, a época, e representantes da Câmara Federal, foi aprovada, em dezembro de 1993, a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, que deu início ao processo de construção da gestão pública e participativa da Assistência Social, por meio dos Conselhos deliberativos e paritários nos âmbitos nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais, bem como da realização das conferências municipais, do Distrito Federal, estaduais e nacional de Assistência Social.

Todo esse processo de difusão e construção da política de Assistência Social, como direito do cidadão e dever do Estado, obteve, em dezembro de 2003, com a IV Conferência Nacional, nominada LOAS-10, em comemoração aos 10 anos da LOAS, espaço para o estabelecimento das novas bases e diretrizes para essa política na perspectiva de um Sistema Único.

As definições legais atinentes à regulamentação da Política Pública da Assistência Social, no período entre 1993 e 2003, estão estabelecidas em três instrumentos principais, a saber: a LOAS, Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993; o primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 1998, e as Normas Operacionais Básicas – NOB/97 e NOB/98.

A LOAS preconiza que a gestão da política e a organização das ações devem ser articuladas em um sistema descentralizado e participativo, organizado nos três níveis de gestão governamental. Assim, a regulamentação da Assistência Social a define como competência das três esferas de governo e, por sua vez, a sua implementação torna-se tarefa explicitamente compartilhada entre os entes federados autônomos.

Em rápidos termos, pode-se considerar que a NOB/97 conceituou o sistema descentralizado e participativo, estabelecendo condições para garantir sua eficácia e eficiência, explicitando uma concepção norteadora da descentralização da Assistência Social. Ademais, ampliou o âmbito das competências dos níveis de governo com a gestão da política, sem, entretanto, delimitá-las. Propôs a criação de uma Comissão Tripartite, de

caráter consultivo, com representantes dos três níveis de governo, para discutir e pactuar acerca dos aspectos relativos à gestão da política. Dessa forma, o modelo de gestão foi fundado nas relações intergovernamentais, como estratégia capaz de revisar o papel do Estado no campo da Assistência Social.

Foram propostos dois níveis de gestão da Assistência Social: 1) a gestão estadual, pela qual o Governo do Estado recebe os recursos da instância federal advindos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), com a função de coordenar e apoiar técnica e financeiramente serviços, programas, projetos e benefícios, celebrar e gerenciar diretamente convênios com as entidades localizadas nos municípios que ainda não cumpriam os requisitos do art. 30 da LOAS. A instância estadual também deveria executar programas e projetos de caráter regional e complementar; 2) quanto à gestão municipal, o município receberia diretamente recursos do nível federal, via repasse do FNAS para o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). Nesse nível, a gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios assistenciais estaria sob a competência da esfera municipal.

Embora estivessem definidos os níveis de gestão pela NOB/97, os procedimentos do financiamento foram discriminados em documento próprio denominado *sistemática de financiamento da Assistência Social*. Para dar operacionalidade ao processo, a *sistemática* reportava-se à Instrução Normativa nº 01/STN/97, para convênios voltados ao financiamento de projetos e à Instrução Normativa nº 03/STN/93, para convênios relativos a serviços assistenciais.

Os repasses dos recursos financeiros federais para estados, Distrito Federal e municípios foram vinculados à criação e ao funcionamento do Conselho, Plano e Fundo de Assistência Social, mecanismos e instrumentos de gestão, atendendo os requisitos previstos no art. 30 da LOAS. Esse modelo de vinculação não tornou claro, porém, as responsabilidades de Estado de cada ente federativo com a provisão da proteção social de Assistência Social.

A Norma Operacional Básica da Assistência Social de 1998 ampliou a regulação da Política Nacional de 1998 e seu projeto de reforma do âmbito da Assistência Social, de acordo com as concepções norteadoras que definiram as diretrizes básicas para sua consecução. Também, conceituou e definiu estratégias, princípios e diretrizes para operacionalizar a Política Nacional de Assistência Social de 1998. Explicitou a diferenciação quanto ao financiamento dos serviços, programas e projetos. Para os serviços, o recurso financeiro seria repassado de forma regular e automática, a partir da transferência do Fundo Nacional para os Fundos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais. Os demais, por seu caráter não-continuado, permaneceriam utilizando o modelo convencional, cuja base é a Instrução Normativa nº 01/STN/97.

Essa normativa de 1998 ampliou as atribuições dos Conselhos de Assistência Social e propôs a criação de espaços de negociação e pactuação, de caráter permanente, para a discussão quanto aos aspectos operacionais da gestão do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social. Esses espaços de pactuação foram denominados de Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Comissão Intergestores Bipartite (CIB), que passaram a ter caráter deliberativo no âmbito operacional na gestão da política. A CIT foi constituída pelas três instâncias gestoras do sistema: a União, representada pela então Secretaria de Assistência Social (SAS), os estados, representados pelo FONSEAS e os municípios, representados pelo CONGEMAS.

No contexto de descentralização e de autonomia dos entes federados, reforçou-se a compreensão da NOB como instrumento normatizador, que expressa pactuações

que resultam de efetiva negociação entre as esferas de governo para assumir a corresponsabilidade em relação à gestão da Assistência Social. Isso inclui a definição de mecanismos e critérios transparentes de partilha e transferência de recursos do FNAS para os Fundos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Assistência Social.

A Constituição Federal de 1988 e a LOAS, ao definirem como diretrizes da política de Assistência Social a descentralização político-administrativa, a participação da população e o comando único, trouxeram para a cena do debate a necessidade do desencadeamento de negociações entre as esferas de governo, para culminar em um efetivo pacto federativo.

A nova relação de debate com a sociedade civil, efetivada por meio dos mecanismos de participação e deliberação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a realização das conferências municipais, do Distrito Federal, estaduais e nacional da Assistência Social, culminou na definição das novas bases e diretrizes para a nova Política Nacional da Assistência Social/SUAS, concretizada em setembro de 2004, após um amplo processo desencadeado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em todo o território nacional.

A definição dos conteúdos do pacto federativo, resultante desse amplo processo de construção, portanto, é o escopo da Norma Operacional que aqui se apresenta e que estabelece as bases de realização do SUAS, especialmente no que tange as condicionalidades e condições para que estados, Distrito Federal e municípios contem com o co-financiamento federal na Assistência Social, bem como em relação aos mecanismos de transferência de recursos, aos critérios de partilha e de transferência desses recursos a serem adotados pelas três esferas de governo.

A presente Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), retoma as normas operacionais de 1997 e 1998 e constitui o mais novo instrumento de regulação dos conteúdos e definições da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) que parametram o funcionamento do SUAS.

O sentido pleno, dado ao tema construção do SUAS supõe que sua implantação, efetivação e alcance seja um processo que respeite as diferenças dos entes federativos em cada nível e entre si. Por isso mesmo, contém a releitura das competências do dever de Estado no campo da Assistência Social, restabelecendo de forma unitária, hierarquizada e complementar as competências dos três entes federados para cumprimento dos seus deveres e defesa dos direitos do cidadão usuário.

A NOB/SUAS disciplina a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, conforme a Constituição Federal de 1988, a LOAS e legislação complementar aplicável nos termos da Política Nacional de Assistência Social de 2004, sob a égide de construção do SUAS, abordando, dentre outras coisas: a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instâncias que compõem o processo de gestão e controle dessa política e como elas se relacionam; a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não-governamentais; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos.

A regulamentação do regime próprio de gestão da Política de Assistência Social constitucionalmente atribuído, exige a revisão das normas operacionais por meio das quais tem-se efetuado as vinculações entre os entes federativos, organizações de Assistência

Social e demais políticas sociais e econômicas no processo de gestão, de financiamento, de repasse de recursos e de controle social.

A gestão da Assistência Social é estabelecida de acordo com a PNAS/2004, em níveis diferenciados (inicial, básica e plena) e, entre elas, o respeito à diferenciação do porte dos municípios brasileiros, das condições de vida de sua população rural e urbana e da densidade das forças sociais que os compõem. Nessa perspectiva, diversas têm sido as iniciativas do governo federal de estabelecer novas bases de sua regulação, entre as quais se destacam:

- a) Comando único das ações da Assistência Social, dado pela Lei nº 10.869/04, que cria o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS);
- b) Decreto nº 5.003/04, que restituiu autonomia à sociedade civil no processo de escolha de seus representantes no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS);
- c) Decreto nº 5.074/04, que reordena a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), à luz das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social;
- d) Lei nº 10.954/04, que extingue a exigência da Certidão Negativa de Débitos (CND) para repasses de recursos federais da Assistência Social para estados e municípios;
- e) Decreto nº 5.085/04, que transforma em ações de caráter continuado os Serviços de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes e os Serviços de Atendimento Integral às Famílias;
- f) Aprovação da PNAS/2004 pelo CNAS, por meio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004;
- g) Implantação do sistema *on line* SUASWEB por meio da Resolução nº 146, de 15 de outubro de 2004, do CNAS e Portaria MDS Nº 736, de 15 de dezembro de 2004.

O conteúdo da NOB/SUAS resulta de um longo percurso democrático de debates, no qual o CNAS e seus conselheiros e as Comissões Intergestores tiveram papel primordial.

Os Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Assistência Social, os órgãos gestores e entidades e organizações da sociedade civil não se furtaram a organizar múltiplos debates sobre a redação inicial da NOB/SUAS, apresentada pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), em abril de 2005.

1.1 Caráter da Norma Operacional Básica do SUAS

A NOB/SUAS disciplina a gestão pública da Política de Assistência Social no território brasileiro, exercida de modo sistêmico pelos entes federativos, em consonância com a Constituição da República de 1988, a LOAS e as legislações complementares a ela aplicáveis. Seu conteúdo estabelece:

- a) caráter do SUAS;
- b) funções da política pública de Assistência Social para extensão da proteção social brasileira;
- c) níveis de gestão do SUAS;
- d) instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático de gestão do SUAS;
- e) financiamento;
- f) regras de transição.

O pacto federativo, que sustenta o conteúdo do SUAS e de sua regulação por meio da NOB/SUAS, contém diversas dimensões que devem receber tratamento objetivo no processo de gestão, entre os quais se destacam: o conhecimento da realidade municipal, do Distrito Federal, estadual e nacional, quanto a presença e a prevenção de riscos e vulnerabilidades sociais da população; a distância entre a demanda de proteção social em face da rede socioassistencial existente e entre esta e aquela que se busca alcançar com a implementação do SUAS; a construção gradual de metas nos planos municipais, do Distrito Federal, estaduais e federal; o trato igualitário e equitativo dos municípios, dos estados e regiões nacionais e das micro-regiões dos estados; a defesa dos direitos socioassistenciais; o padrão de financiamento e o controle social.

A NOB/SUAS é fundada em pacto entre os entes federativos, o que assegura a unidade de concepção e de âmbito da política de Assistência Social em todo território nacional, sob o paradigma dos direitos à proteção social pública de seguridade social e à defesa da cidadania do usuário. Assegura, ainda, a primazia e a precedência da regulação estatal sobre essa atividade pública, cuja dinâmica democrática sob controle social prevê a participação da população e da sociedade na formulação e controle das ações e o comando único das ações em cada esfera de governo.

a) Caráter do Sistema Único de Assistência Social – SUAS

O SUAS é um sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira. Em termos gerais, o SUAS:

- ▶ consolida o modo de gestão compartilhada, o co-financiamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos que, de modo articulado e complementar, operam a proteção social não-contributiva de Seguridade Social no campo da Assistência Social;
- ▶ estabelece a divisão de responsabilidades entre os entes federativos (federal, estadual, Distrito Federal e municipal) para instalar, regular, manter e expandir as ações de Assistência Social como dever de Estado e direito do cidadão no território nacional;
- ▶ fundamenta-se nos compromissos da PNAS/2004;
- ▶ orienta-se pela unidade de propósitos, principalmente quanto ao alcance de direitos pelos usuários;
- ▶ regula, em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema-cidadão de serviços, benefícios, programas, projetos e ações de Assistência Social, de caráter permanente e eventual, sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada de âmbito municipal, do Distrito Federal, estadual e federal;
- ▶ respeita a diversidade das regiões, decorrente de características culturais, socioeconômicas e políticas, em cada esfera de gestão, da realidade das cidades e da sua população urbana e rural;
- ▶ reconhece que as diferenças e desigualdades regionais e municipais, que condicionam os padrões de cobertura do sistema e os seus diferentes níveis de gestão, devem ser consideradas no planejamento e execução das ações;
- ▶ articula sua dinâmica às organizações e entidades de Assistência Social com reconhecimento pelo SUAS.

São eixos estruturantes da gestão do SUAS:

- a. precedência da gestão pública da política;