

## **Políticas Públicas de Assistência Social brasileira: avanços, limites e desafios**

Larissa Dahmer Pereira<sup>1</sup>

### **Introdução**

Ao abordarmos as políticas públicas de assistência social, seus avanços, limites e desafios, é imprescindível pontuar a concepção da qual se parte acerca das políticas públicas. As políticas públicas são compostas por políticas de cunho social e econômico e foram construídas ao longo do desenvolvimento da ordem burguesa, com a emergência do Estado-Nação, a partir do século XVI.

A transição de uma sociedade de organização feudal para a ordem burguesa teve no Estado um sujeito fundamental, que permitiu a territorialização da política, o controle monetário, a garantia de proteção à propriedade privada dos meios de produção e o disciplinamento brutal de homens “livres como pássaros”<sup>2</sup> para a venda de sua força de trabalho à futura indústria capitalista. O Estado, desde sua origem, nasce voltado para o fortalecimento da nascente ordem burguesa e promove ações para a sua consolidação.

O século XVIII marca, através das Revoluções Industrial (1769), Americana (1776) e Francesa (1789), a passagem definitiva para a nova ordem burguesa, cujo princípio é o da acumulação e o fundamento é a propriedade privada dos meios de produção. Aquele século inaugura a era dos direitos civis, necessários à ordem burguesa, pois era preciso o direito de ir e vir, de vender “livremente” a sua força de trabalho e, principalmente, ter a garantia - através da força estatal - da segurança à propriedade privada.

O século XIX assistirá à emergência da classe trabalhadora, organizada, que passou - frente às terríveis condições de vida - a exigir o direito de organização em sindicatos e de participar da vida política, até então reservada

---

<sup>1</sup> Assistente Social. Doutoranda da ESS/UFRJ. Coordenadora do site <http://www.assistentesocial.com.br>.

<sup>2</sup> Marx, K. *O Capital – crítica da economia política*. 3ª Ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

aos detentores de renda e propriedade. Este século, através de lutas sangrentas, vê nascer os direitos políticos.

Já o século XX testemunha o nascimento dos direitos sociais, resultado das inúmeras lutas enfrentadas pela classe trabalhadora desde meados do século XIX. Tal processo – de nascimento do que conhecemos hoje como cidadania<sup>3</sup> (direitos civis, políticos e sociais) – desenvolveu-se na Inglaterra, centro do desenvolvimento capitalista, e espalhou-se, de formas diferenciadas e de acordo com as lutas de classes, nos demais países.

O Estado foi fundamental para “regular” os inúmeros conflitos das lutas de classes, regulamentando leis políticas e sociais, mas mantendo sua função primordial: a de manter e fortalecer a ordem capitalista e, ao mesmo tempo, transfigurar-se como um ente (ilusório) acima das classes sociais. Além do importante papel político, o Estado desenvolveu desde o seu nascedouro ações econômicas cruciais para o desenvolvimento da empresa capitalista.

A passagem para o século XX, com a transição do capitalismo de tipo concorrencial para o monopolista, fez o Estado assumir, de vez por todas, a sua função de “empresário” da classe capitalista. Assim, desenvolveu políticas públicas – com recursos públicos, oriundos da extração de mais-valia da classe trabalhadora – voltadas para o processo de monopolização capitalista. A partir da década de 1930 – com a crise de 1929 – até os anos 1960/1970, configurou-se o que conhecemos por padrão fordista-keynesiano: um padrão de produção em massa voltado para o consumo em massa articulado à feroz ação estatal de impulso da economia capitalista, através de ações voltadas para a área de infra-estrutura, políticas fiscal, monetária, salarial e, por fim, políticas sociais, que proporcionaram salários indiretos à classe trabalhadora, liberando parte de seus salários para a realização do consumo em massa. Este processo foi estratégico para o “equilíbrio” das insatisfações da classe trabalhadora e a ameaça concreta de construção de outra sociedade (socialista) no contexto de um mundo bipolar. Por sua vez, trataram-se também

---

<sup>3</sup> Marshall, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1967.

de demandas efetivas e conquistas da classe trabalhadora por melhores condições de vida<sup>4</sup>.

O padrão fordista-keynesiano manteve-se até o final dos anos 1960, ao deparar-se com um esgotamento dos mercados europeu e japonês. A década de 1970 marca a eclosão de nova crise capitalista e é preciso realizar um reordenamento societário global. A partir deste período temos o desenvolvimento de processos de reestruturação produtiva, a mundialização do capital financeiro e o avanço da ideologia neoliberal por todo o globo. O Estado, mais uma vez, é o sujeito principal que irá transferir recursos, antes voltados para o provimento de políticas sociais, para os interesses do capital, sobretudo o financeiro. Irá, ainda, desregulamentar a legislação trabalhista e social, abrir mercados, e proporcionar as leis necessárias para o processo global de reação burguesa à crise capitalista, o que afetará a classe trabalhadora em suas condições de vida e trabalho e em suas formas tradicionais de organização. A partir daquele período até o momento atual, o desemprego e a precarização do trabalho tornam-se ameaças constantes na vida dos trabalhadores<sup>5</sup>.

### **Políticas públicas no Brasil: breve histórico**

O processo supra-referido ocorreu de diversas formas nos diferentes países capitalistas, concomitante à erosão do bloco soviético. No Brasil – um país capitalista periférico – entramos no mundo industrial somente a partir da década de 1930. O Estado foi o impulsionador central daquele processo - no contexto ideológico nacional-desenvolvimentista - com políticas econômicas voltadas para a indústria, na nascente zona urbana, e que mantinham o poder do latifúndio, no campo. O padrão brasileiro de políticas sociais baseou-se na

---

<sup>4</sup> Oliveira, F. de *Os direitos do antivalor – a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998. Vianna, M. L. W. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revan, UCAM, IUPERJ, 1998.

<sup>5</sup> Harvey, D. *Condição Pós-Moderna – uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. 7ª Ed. São Paulo: Edições Loyola, 1992; Antunes, R. *Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. 5ª. Ed. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1998; Chesnais, F. *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

“cidadania regulada”<sup>6</sup>: isto é, tinham acesso à proteção social somente aqueles que detivessem a carteira de trabalho, com profissão e sindicato reconhecidos pelo Estado varguista. Aqueles que não detinham a carteira de trabalho e/ou questionassem a ordem vigente eram tratados com violenta repressão estatal. Este padrão de política social – subjugada à política econômica - atravessou o governo e a ditadura Vargas (1930/1945), o período populista (1946/1963), a longa ditadura militar (1964/1984) e só foi modificado com a promulgação da CF88<sup>7</sup>

A Assistência Social foi historicamente, no contexto brasileiro, detida pelas instituições religiosas e utilizada como “moeda de troca” política, seja na zona urbana, seja na zona rural, com o poder dos coronéis. O Estado varguista criou grandes instituições, como a LBA<sup>8</sup>, que não fugiu à lógica da benemerência, do primeiro-damismo e do “favor aos pobres”: a política social de assistência sempre foi, portanto, cunhada pela ótica do favor, a serviço da manutenção da miséria e dos interesses das elites brasileiras.

O processo de constituição da cidadania no Brasil foi marcado pela restrição das liberdades civis, enquanto o Executivo ficou com o “papel” de criar os direitos sociais, como um distribuidor repressor e paternalista de empregos e favores. A ação política voltava-se para a negociação direta com o governo, sem passar pela mediação das representações políticas. A cultura política brasileira foi, portanto, mais orientada para o Estado do que para o fortalecimento de representações políticas na sociedade civil: é a “estadania” em contraste com a “cidadania”<sup>9</sup>. Somente com os ventos democrático-populares da década de 1980 e a promulgação da CF88 inaugurou-se um padrão de proteção social afirmativo de direitos sociais enquanto direitos de cidadania. Contudo, tem-se, na década de 1990, um avanço fenomenal do projeto neoliberal, que se espalhou pelo mundo e realizou, com o seu programa de ajuste fiscal, um verdadeiro “desajuste social” por toda a América Latina<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Santos, W. G. *Cidadania e Justiça*. 2ª edição – Rio de Janeiro: Campus, 1987.

<sup>7</sup> *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em <http://www.presidencia.gov.br>

<sup>8</sup> Legião Brasileira de Assistência Social.

<sup>9</sup> Carvalho, *Cidadania no Brasil – o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

<sup>10</sup> Soares, L. T. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Rio de Janeiro: Vozes/CLACSO/LPP-UERJ, 2001.

No Brasil, o governo Collor (1990/1992) inaugurou a entrada do projeto neoliberal no país, com intensos processos de desregulamentação, abertura dos mercados, incentivos à reestruturação das empresas e a disseminação ideológica por toda a sociedade brasileira de que a causa dos males sociais centrava-se no “gigantismo” do Estado e a solução seria reduzi-lo ao máximo, transferindo suas funções para empresas, supostamente mais eficientes. No campo das políticas sociais, o governo Collor simplesmente ignorou os preceitos constitucionais, através da desconsideração do Sistema de Seguridade Social inscrito na CF88. Nesta, a Seguridade Social é compreendida como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à Saúde, à Previdência e à Assistência. Assim, a Seguridade Social requer uma proposta de orçamento elaborada de forma integrada e um Ministério da Seguridade Social<sup>11</sup>, o que não foi realizado.

O governo Collor fragmentou a Seguridade Social em ministérios diferentes, dando-lhe margem para realizar, na Saúde, um boicote orçamentário sistemático ao SUS<sup>12</sup>. Na Previdência, lançou um pacote de reforma previdenciária já em 1992, cuja função era retirar direitos dos trabalhadores conquistados na CF88. Na Assistência, vetou a LOAS<sup>13</sup>, desrespeitando a CF88. A Carta Magna insere a Assistência Social no conjunto do sistema de Seguridade Social e afirma-a como uma política pública, direito de todos, dever do Estado e da sociedade. Contudo, para o artigo 203 referente à Assistência Social traduzir-se em políticas públicas, seria necessário a LOAS, vetada pelo governo Collor e sancionada somente no governo Itamar, em 1993, após o *impeachment* de Fernando Collor de Melo e intensas mobilizações sociais.

O governo Itamar sancionou a LOAS, mas preparou o terreno para a continuidade da política neoliberal, agora com um verniz intelectualizado. Foi assim que FHC<sup>14</sup> assumiu o Ministério da Fazenda, lançou o Plano Real e

---

<sup>11</sup> Soares, 2001.

<sup>12</sup> Sistema Único de Saúde (SUS).

<sup>13</sup> Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Brasil. *Lei n.8742, de 7 de dezembro de 1993 – Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Lei Orgânica da Assistência Social.*

<sup>14</sup> Fernando Henrique Cardoso.

elegeu-se, em 1994, para a Presidência da República. Com o governo FHC, pode-se afirmar que as políticas neoliberais foram eficientemente implantadas pelo Estado brasileiro:

- (i) no plano econômico, através de ajuste fiscal, privatização da maior parte do patrimônio público, desregulamentação trabalhista, abertura dos mercados, apoio total ao capital financeiro;
- (ii) no plano político, o Estado operou uma verdadeira disseminação ideológica de que era preciso transferir para a sociedade civil – o “Terceiro Setor” - as tarefas do Estado. Assim, implementou, com relativo sucesso, o projeto de reforma do Estado brasileiro<sup>15</sup>, diminuindo suas funções bruscamente (para a classe trabalhadora) e mantendo-se sempre alerta para responder às demandas do capital<sup>16</sup>;
- (iii) no plano social, realizou um verdadeiro desmonte do que foi construído ao longo do período da “cidadania regulada” (1930/1984). Na Saúde, manteve o boicote orçamentário ao SUS; na Previdência, realizou reformas no regime dos funcionários públicos e tornou mais rígidas as regras previdenciárias, e, na Assistência Social, criou o Programa Comunidade Solidária, passando ao largo do que a LOAS estabelece. O Comunidade Solidária recebia recursos, sem controle social do Conselho Nacional de Assistência Social e configurou-se como uma política assistencialista, indo na contra-corrente dos avanços inscritos na CF88 e na LOAS (1993)<sup>17</sup>. O governo FHC não cumpriu com a lei, ignorando a

---

<sup>15</sup> MARE (Ministério de Administração e Reforma do Estado)/Presidência da República/Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995. Disponível em [http://www.presidencia.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI.HTM](http://www.presidencia.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM). Acesso em março de 2006.

<sup>16</sup> Como, por exemplo, com o resgate de bancos endividados, através do PROER (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Sistema Financeiro Nacional), lançado através de Medida Provisória n. 1.179/1995.

<sup>17</sup> Raichelis, R. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social – caminhos da construção democrática*. – 2ª edição – São Paulo: Cortez, 2000.

necessidade de construção do SUAS<sup>18</sup>, para que os preceitos indicados pela CF88 e LOAS fossem efetivamente concretizados.

Após oito anos, o governo FHC operou um verdadeiro “desmonte da nação”<sup>19</sup> e, desgastado com promessas de melhoria na vida da população, foi derrotado, em 2002, pelo então candidato Luiz Inácio Lula da Silva. Embora com promessas de mudanças, sobretudo na área social, o governo Lula manteve a fragmentação das políticas de Seguridade Social, com a criação, no primeiro ano de governo, do MESA - responsável pela implantação do Programa Fome Zero - e a manutenção dos MA, MPS e MS<sup>20</sup>. No início de 2004, com a reforma ministerial e as dificuldades enfrentadas pelo Programa Fome Zero para a efetivação de ações, o governo dissolveu o MESA e o MAS e criou o MDS<sup>21</sup>, que reúne as competências do MESA, do MAS e da Secretaria-Executiva do Programa Bolsa-Família. Outra ação governamental foi a manutenção dos MS e MPS, com orçamentos separados, o que possibilitou a justificativa do “déficit da Previdência”<sup>22</sup> para a realização da Reforma da Previdência, uma das primeiras ações políticas do primeiro ano do governo Lula.

A Reforma da Previdência, inserida na PEC-40<sup>23</sup> e realizada sob o argumento da “justiça social”, não incluiu os 40 milhões de trabalhadores sem qualquer cobertura previdenciária, mas limitou-se a realizar um novo disciplinamento no regime de previdência dos servidores públicos, com o rebaixamento do teto dos benefícios, o que abriu um enorme mercado – extremamente lucrativo - para a “Previdência Complementar”. Na Saúde, o atual governo mantém a retenção de recursos e investimentos para a área, ao mesmo tempo em que direciona ações voltadas para a regulamentação dos

---

<sup>18</sup> Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Ministério do Desenvolvimento Social/Secretaria Nacional de Assistência Social (MDS/SNAS) – *Norma Operacional Básica – NOB/SUAS*, Brasília, Julho de 2005. Disponível em <http://www.mds.gov.br/nob.asp> Acesso em agosto de 2005

<sup>19</sup> Lesbaupin, Y. (Org.) *O Desmonte da Nação - Balanço do governo FHC* RJ, Ed. Vozes: 1999.

<sup>20</sup> Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA), Ministério da Assistência Social (MAS), Ministério da Previdência Social (MPS) e Ministério da Saúde (MS).

<sup>21</sup> Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

<sup>22</sup> ANFIP (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social). *Análise da Seguridade Social em 2003*. Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, Brasília, 2004. Disponível em [www.anfip.org.br](http://www.anfip.org.br). Acesso em 11/11/2004.

<sup>23</sup> Proposta de Emenda Constitucional 40/2003.



Planos Privados de Saúde, o que esvazia o SUS e favorece os empresários do setor privado.

No campo da Assistência Social, foi realizada, em dezembro de 2003, a IV CNAS<sup>24</sup>, em caráter extraordinário, o que significou um avanço no que diz respeito à retomada da valorização de espaços de controle social<sup>25</sup>. A plenária final da IV CNAS aprovou a PNAS<sup>26</sup>, que prevê a construção e implantação do SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo. A implantação do SUAS objetiva o rompimento com a fragmentação programática entre as esferas governamentais e a articulação e provisão de proteção social básica e especial para os segmentos populacionais usuários da política de Assistência Social no país. Seus princípios e diretrizes apontam para a universalização do sistema; a territorialização da rede; a descentralização político-administrativa; a padronização dos serviços de assistência social; a integração de objetivos, ações, serviços, benefícios, programas e projetos; a garantia da proteção social; a substituição do paradigma assistencialista e a articulação de ações e competências com os demais sistemas de defesa de direitos humanos, políticas sociais e esferas governamentais.

A proposta do SUAS é um avanço e concretiza um modelo de gestão que possibilita a efetivação dos princípios e diretrizes da política de assistência, conforme definido na LOAS. O princípio organizativo da Assistência Social baseado num modelo sistêmico aponta para a ruptura do assistencialismo, da benemerência, de ações fragmentadas, ao sabor dos interesses coronelistas e eleitores. Afirma a Assistência Social como uma política pública, dever do Estado e direito de todos os cidadãos e cidadãs, com a afirmação do controle social por parte da sociedade civil. A deliberação referente à PNAS e a construção do SUAS expressa um esforço coletivo que, desde a promulgação

---

<sup>24</sup> Conferência Nacional de Assistência Social (CNAS).

<sup>25</sup> É importante lembrar que, no governo FHC, o Conselho Nacional de Assistência Social passou a convocar a CNAS de quatro em quatro anos e não mais bianualmente, como prevê a LOAS (art. 18, inciso VI). Esse prolongamento dos intervalos entre as Conferências foi estratégico, proporcionando um explícito esvaziamento político. A última Conferência, a terceira, realizou-se somente em 2001.

<sup>26</sup> Política Nacional de Assistência Social (PNAS). MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL/SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (MDS/SNAS) – *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, novembro de 2004. Disponível em <http://www.mds.gov.br/nob.asp> Acesso em agosto de 2005.



da CF88 e da LOAS, em 1993, vem se empenhando na tarefa de colocar a Assistência Social brasileira no campo da garantia dos direitos sociais.

Em setembro de 2004, o MDS, através da SNAS<sup>27</sup>, tornou pública a versão final da PNAS, após a realização de seminários que publicizaram a discussão, o que deve ser ressaltado como positivo, dada a mudança de postura do atual governo em relação ao anterior, que centralizava as decisões e não colocava em debate suas propostas para a área de Assistência Social. Yasbek<sup>28</sup> resalta como aspectos positivos da nova PNAS a incorporação das demandas da sociedade na área da assistência social, a inovação em trabalhar com a noção de território, a centralidade da família e de sua proteção e, sobretudo, pela perspectiva de constituição do SUAS. Quanto aos aspectos negativos, aponta a visão de que a família pobre precisa ser reestruturada do ponto de vista moral e afetivo, sem considerar o quadro econômico mais amplo, como se o problema de miséria fosse da família. Outro ponto negativo é a desconsideração de que essa população pertence a uma classe social e de que a questão social é uma questão política.

O SUAS – aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social em julho de 2005 através da Norma Operacional Básica/SUAS – é um sistema descentralizado, participativo e não-contributivo, que organiza e regula as responsabilidades das esferas de governo e da sociedade civil em relação à política de assistência social e afirma que a assistência social é uma política pública e compõe o sistema de seguridade social.

A NOB/SUAS/2005 indica as seguintes prerrogativas para a construção efetiva do SUAS: 1) a gestão compartilhada, o co-financiamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos. 2) divisão de responsabilidades entre os entes federativos para instalar, regular, manter e expandir as ações de assistência social como dever de Estado e direito do cidadão. 3) fundamenta-se nos compromissos da PNAS/2004; 4) orienta-se pela unidade de propósitos, principalmente quanto ao alcance de direitos pelos

---

<sup>27</sup> Secretaria Nacional de Assistência Social.

<sup>28</sup> YASBEK, M. C. *Entrevista Com a professora Maria Carmelita Yasbek, sobre Sistema Único de Assistência Social e a Política de Assistência Social no governo Lula*. Caderno Especial nº5/dezembro/janeiro de 2005. Disponível em [www.assistentesocial.com.br](http://www.assistentesocial.com.br). Acesso em 20/03/2005.

usuários; 5) 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 (âmbitos municipal, estadual e federal). 6) respeita a diversidade das regiões. 7) reconhece as diferenças e desigualdades regionais, considerando-as no planejamento e execução das ações. 8) articula sua dinâmica às organizações e entidades de assistência social reconhecidas pelo SUAS.

O SUAS apresenta como eixos estruturantes: (i) Precedência da gestão pública da política; (ii) Alcance de direitos sócio-assistenciais; (iii) Matricialidade sócio-familiar; (iv) Territorialização; (v) Descentralização político-administrativa; (vi) Financiamento partilhado entre os entes federados; (vii) Fortalecimento da relação democrática Estado-sociedade civil; (viii) Valorização da presença do controle social; (ix) Participação popular; (x) Qualificação de recursos humanos; (xi) Informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados.

Para a efetivação da proteção social, o SUAS dispõe de duas modalidades de proteção: básica e especial:

(a) a proteção social básica (PSB) objetiva prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades, com fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social. A PSB tem por referência o serviço de acompanhamento de grupos territoriais até 5.000 famílias sob situação de vulnerabilidade em núcleos com até 20.000 habitantes e será operada pelo CRAS<sup>29</sup>, por rede de serviços sócio-educativos; BPC<sup>30</sup>; benefícios eventuais; serviços e projetos de inserção produtiva.

(b) A proteção social especial (PSE) objetiva prover atenções sócio-assistenciais a famílias e indivíduos 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, em situação de rua, dentre outras.

---

<sup>29</sup> Centro de Referência de Assistência Social.

<sup>30</sup> Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Ambos os tipos de proteção tem como suposto o princípio de proteção social pró-ativa, o que significa não mais considerar os usuários dos serviços de assistência social como objetos de intervenção, mas sim como sujeitos de direitos.

O SUAS aponta ainda a implantação de um sistema de vigilância sócio-assistencial, que consiste no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da assistência social para conhecer a presença de pessoas em situação de vulnerabilidade.

A rede sócio-assistencial indicada no SUAS é um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade.

O SUAS supõe a gestão compartilhada de serviços, como uma política federativa entre União, Distrito Federal, estados e municípios, o que exige a utilização de instrumentos de cooperação entre os entes federativos, como convênios, consórcios, comissões de pactuação, dentre outros. Os tipos e níveis de gestão são caracterizados como gestão inicial, gestão intermediária e gestão plena, o que determinará o valor do piso de proteção social que o município receberá e as competências de cada município.

Por fim, o financiamento do SUAS aponta para: a) a descentralização político-administrativa, com autonomia dos entes federativos, mas mantendo o princípio de cooperação. b) os Fundos de Assistência Social – os repasses só podem ocorrer via Fundo. c) o SUAS como referência. d) condições gerais para transferência dos recursos federais: d.1. níveis de gestão, d.2. comprovação de execução orçamentária, d.3. acompanhamento e controle da gestão dos recursos através do Relatório Anual de Gestão, d.4. manutenção do Cadastro Único atualizado e realimentado, d.5. repasse dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os serviços, programas, projetos e benefícios, identificados entre os níveis de proteção básica e especial. e) Mecanismos de transferência: e.1. repasse de recursos fundo a fundo, de forma sistemática e automática. e.2. nova sistemática de convênios, com aplicativos informatizados para co-financiamento de projetos eventuais. f) Critérios de partilha, como

proteção social básica e especial, e de transferência; g) o co-financiamento entre municípios, estados e União, respeitando-se os princípios de subsidiariedade e cooperação e a diversidade existente entre municípios, metrópoles, estados e União.

### **Possibilidades da Política de Assistência Social: avanços e limites**

Ao longo do presente texto, procurou-se mostrar que políticas públicas são compostas por políticas econômicas e sociais e têm no Estado o seu formulador e executor. No Brasil, historicamente, as políticas sociais estiveram submetidas às necessidades da política econômica, a serviço dos interesses das elites e do processo de produção capitalista.

Considera-se que as políticas sociais, na ordem burguesa, terão sempre limites, relativos ao próprio sistema capitalista. Portanto, é preciso, para compreender os limites e possibilidades de avanço da política de assistência social, apreender o significado da Política Social no capitalismo, em determinado contexto histórico e segundo as lutas de classes internas às particularidades de cada país.

No Brasil, a década de 1990 significou uma verdadeira “festa” para o capital financeiro, a despeito do empobrecimento contínuo da classe trabalhadora. O governo Lula, que historicamente tem suas raízes fincadas em bandeiras democrático-populares, foi coerente, no campo da Assistência Social, quando possibilitou a aprovação da PNAS e a construção do SUAS, mas, contraditoriamente, permanece com ações dicotômicas, que separam a política social da política econômica, proporcionando lucros recordes ao capital financeiro, e, com isto, subordina os direitos sociais à lógica mercantil<sup>31</sup>.

Portanto, na vida real – e não no plano ideológico, do discurso – por mais que se afirme os direitos sociais, a cidadania, etc, estes encontram-se extremamente limitados, dada a perpetuação do direcionamento neoliberal à política econômica, com o conseqüente resultado de se produzir uma política social pobre para os pobres.

---

<sup>31</sup> INESC. *A Era FHC e o Governo Lula: transição?* Brasília, INESC, 2004. Disponível em [www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br). Acesso em 13/11/2004. & \_\_\_\_\_. *Orçamento & Políticas Públicas*. Boletim n.9, Ano V, março de 2006. Disponível em [www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br) Acesso em abril de 2006.

Neste contexto, ressalta-se a necessidade dos diversos sujeitos coletivos captarem a Política Pública em sua totalidade, o que significa analisar a política social intimamente articulada à política econômica. No campo da Assistência Social, alerta-se para a importância de iniciativas políticas que afirmem os princípios da Seguridade Social, e, particularmente, do seu caráter sistêmico, o que significa a fuga de uma ótica setorialista das políticas sociais, para não cairmos na armadilha de uma “compensar” a outra. Outra questão importante é a defesa da Seguridade Social articulando-a aos interesses mais gerais da sociedade e ao questionamento da evasão das riquezas geradas pela classe trabalhadora brasileira para o cumprimento das metas de ajuste fiscal. Ressaltamos que os espaços de controle social – Conselhos e Conferências – são fóruns privilegiados para a defesa da Seguridade Social e da Política de Assistência Social.

Tratar, portanto, a política social separada da política econômica é cair na ilusão de que uma é possível sem a outra. A existência de uma política econômica neoliberal é possível e indica a ausência e/ou drástica redução da política social. Mas, uma política social de cunho universalista e baseada nos princípios da Seguridade Social exige uma política econômica radicalmente oposta da que vem sendo implementada até os dias atuais.