

O ASPECTO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DO SUAS

Alethele Santos

Graduada em Direito - Faculdades Integradas do Oeste de Minas (FADOM), Especialista em Processo Civil (FADOM), Gestão de Políticas Públicas (FIOCRUZ) e Direito Sanitário (FIOCRUZ). Mestre em Saúde Coletiva (UNB). Atualmente é assessora jurídica do Conselho Nacional de Secretários de Saúde.

1. Introdução

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) materializa o artigo 204 da Constituição Federal (CF), na medida em que confere ao indivíduo, a garantia de seu direito constitucional à assistência social. Pretendido a partir da IV Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em dezembro de 2003, passou-se à sua implantação a partir de normativas infralegais, dando vazão à organização de uma rede assistencial pautada em: estruturação física, recursos pedagógicos, materiais e humanos e a continuidade do direito prestacional.

Assumida a assistência social como política estatal estruturadora da nação brasileira, fez-se necessária a alteração legislativa, de modo a conferir ao SUAS, adequadas formas de gestão, financiamento, controle social, monitoramento, avaliação, estruturação de rede própria, adequação das relações estabelecidas com a rede privada e ajustes quanto aos benefícios eventuais e de prestação continuada.

O artigo pretende apresentar, obviamente sem a pretensão de esgotar o assunto, uma análise acerca do SUAS, em seus aspectos institucionais e jurídicos, pós constituição de 1988 até 2013. Reconhece-se que por tratar de tema complexo, serão considerados apenas os principais fatos e atos jurídicos – sob o ponto de vista da autora - que culminaram no atual desenho da política pública de assistência social do país.

1.1 Desenvolvimento

Interessa ao presente artigo, a análise do sistema de proteção social pós-redemocratização, simbolizada pela Constituição Federal de 1988, que tratou diferenciadamente a Ordem Social, trazendo para Seguridade Social uma composição articulada e integrada de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos quanto a Saúde, Previdência e à Assistência Social.

É bem sabido que a perspectiva minimalista das políticas públicas tem foco preciso, em geral, em favor dos estratos mais pobres da população. Já a política pública universalista responde pela formação da cidadania, de forma a abranger qualquer dos estratos sociais. A redemocratização prometeu, via documento constitucional, a universalidade das políticas de seguridade – dentre as quais – a assistência social. Todavia, a prioridade estatal na ocasião era a estabilização econômica e conseqüentemente, os direitos sociais assistenciais enveredaram-se por um caminho de menor visibilidade e redução orçamentária.

Nos idos de 1980, o Brasil, pressionado por movimentos sociais, já respondia acerca de sua política econômica, com maior autonomia que aquela desejada pela comunidade financeira internacional. Observada a setorial da Assistência Social, havia articulação incontestada da Frente Social dos Estados e Municípios, Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência (ANASSELBA), Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS), sindicatos, Organizações Não-Governamentais (ONG) e outros.

Em 1989, foi criado o Ministério do Bem Estar Social, que reiterou as metodologias e práticas, executadas em tempo anterior à constituição cidadã, pela Legião Brasileira de Assistência (LBA).

Já em 1990, foi apresentada a primeira redação destinada ao que seria a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), posteriormente aprovada, em 1993. A transição e a institucionalização da LOAS priorizaram alguns movimentos: a implementação dos Conselhos, Fundos e Planos de Assistência Social; o ordenamento legal e operacional do Benefício de Prestação Continuada – BPC e estudos para a formulação da Política Nacional de Assistência Social. Na ocasião, a estrutura dedicada a essa política reduziu-se consideravelmente, dada alterações nos quadros de recursos humanos.

Ainda assim, a LOAS representou avanços a partir do momento que tomou para si os conceitos da descentralização e da institucionalização de programas assistenciais, deixando para o passado as ações pouco orgânicas e não estruturais. Todavia, há que se considerar o descompasso entre o que a lei contemplou e o que o Governo ofereceu na década de 1990, cujo comprometimento e força motriz eram a ordem econômica, por meio do arrocho fiscal e do enxugamento da máquina estatal.

Em conformidade com a Constituição Federal, a LOAS definiu que a assistência social é direito do cidadão e dever do Estado, caracterizada como política estatal destinada ao provimento dos mínimos sociais de modo a garantir as necessidades básicas do cidadão. Definiu que as políticas de assistência social seriam viabilizadas setorialmente, tendo como foco o enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos, provimento das contingências e a universalização dos direitos sociais: políticas de proteção à família, à maternidade, à infância e adolescência, portadores de deficiência e proteção à velhice.

A perspectiva traçada admitiu que o sistema da assistência social fosse também constituído pelas entidades e organizações de assistência, pelo conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos nessa área.

Seguindo os parâmetros das demais políticas sociais, a coordenação geral coube à instância federal – como indutora de políticas públicas e às outras instâncias a fixação de suas respectivas políticas, em consonância com as diretrizes nacionais devidamente aprovadas pelos conselhos de assistência social. A “liberdade” de fixação de políticas pela esfera municipal foi determinada a partir da compreensão de que dada a proximidade e o reconhecimento da realidade local, a possibilidade de respostas efetivas e eficazes às necessidades locais seriam mais céleres.

Em 1994, com a implantação do Plano Real, demonstrou-se a vontade estatal de chegar ao equilíbrio econômico, à estabilização dos gastos públicos e o consequente reposicionamento do país no cenário global. Aos poucos o país assistiu à centralização tributária, a autonomia do Banco Central em relação aos poderes políticos, reforma administrativa, privatizações, liberação do comércio exterior e abertura de mercado interno, e, a implantação de políticas assistenciais focalizadas a determinados grupos.

Importa ressaltar que alguns programas – mesmo focalizados – alteraram a cena da assistência social no Brasil: Bolsa Escola, Erradicação do Trabalho Infantil, Assistência ao Idoso, Assistência às pessoas portadoras de deficiências, e outros, derivados da LOAS, (aprovada em dezembro de 1993), que mesmo tendo previsto relações entre os entes federados e a criação de fundos manteve, majoritariamente, a estratégia de pagamentos diretos aos beneficiários ou celebração de convênios.

O Plano Real, sucessor de outros tantos, na busca por ajustes fiscais e estabilidade da política de macroeconomia, pode ter acarretado, um refrear das políticas de assistência social – que como outras políticas de seguridade, são consideradas pouco atrativas ao cenário internacional.

Em 1995, no contexto da reforma institucional do estado brasileiro, o executivo Federal editou a Medida Provisória 813/95¹ que reordenou os órgãos federais – extinguiu a LBA e o Ministério do Bem Estar Social e as competências relativas à assistência social foram assumidas pelo Ministério da Previdência e Assistência Social.

Importante mencionar a exceção das competências relativas à defesa dos direitos da pessoa com deficiência e da criança e do adolescente, assumidas na época pelo Ministério da Justiça e o Programa Comunidade Solitária. O último tinha por função a coordenação das ações governamentais voltadas ao atendimento da parcela da população que não dispunha de meios para o provimento de suas necessidades básicas, em especial – combate à fome e pobreza.

A estabilidade econômica, a integração do país ao modelo desenvolvimentista e globalizado, a focalização de determinados grupos sociais como beneficiário de políticas públicas de assistência social, não se mostraram suficientes como resposta à dívida social. Esperava-se que este conjunto de fatores levasse a uma reestruturação que não ocorreu,

1 <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/b110756561cd26fd03256ff500612662/b654720f0909aa58032569fa00691d88?OpenDocument>.

conforme se percebe das lições de Castro e Cardoso (2005)², Costa (2002)³ e Fagnani (2005)⁴.

Com o advento de políticas de seguridade financiadas pelos: Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), Fundo de Combate à Pobreza e Fundo Nacional de Saúde foi reconhecida a necessidade da descentralização de recursos federais – quer por pisos, quer por incentivos – aos Estados e Municípios para a execução de programas e ações estatais. A relação entre os entes federativos passou a exigir estratégias de gestão e gerenciamento diversas daquelas até então adotadas.

A descentralização de recursos e de ações foi vista como alternativa à prática centralizadora até então imposta pelo Estado. A intenção era a busca de equilíbrio e fortalecimento do pacto federativo cominado com

2 A estratégia de estabilização monetária adotada a partir de 1994 representou constrangimentos à expansão do gasto federal social. Este, embora tenha crescido em relação ao PIB no período 1995-2002, cresceu bem menos que proporcionalmente o crescimento observado em outras esferas do gasto público. A mudança de composição da despesa pública se deu em detrimento relativo da despesa não-financeira, sobretudo a de caráter social, e em favorecimento relativo da despesa financeira total, inclusive juros e encargos. CASTRO, J. A. de & CARDOSO JR, J. C. Políticas Sociais no Brasil: Gasto Social do Governo Federal de 1988 a 2002 In: A Questão Social e as Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo, Brasília, IPEA, 2005. Acesso em 17.01.2014. http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5491.

3 Diante desses limites, a construção de uma abrangente estrutura institucional de proteção foi considerada uma opção desejada para o desenvolvimento social frente à evidência de que o simples crescimento econômico não tinha gerado redistribuição nem inclusão social nas décadas anteriores. O desenvolvimento econômico observado nas décadas 50, 60 e 70 produziu significativa mobilidade social pelo crescimento do emprego industrial e urbano, porém não ofereceu respostas consistentes para a questão social. COSTA, N.R. A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. Ciência e Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 2009. Acesso em 21.01.2014. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000300002.

4 O ambiente que se formou nos anos 90 era absolutamente hostil para a cidadania recém conquistada. O embrião de Estado Social, universal e equitativo, esboçado pela Constituição de 1988, emergiu praticamente sem chances de sobrevivência. Neste contexto adverso, na contramão dos processos estruturais mais amplos nos planos interno e externo, assiste-se, a partir de 1990, à derrocada definitiva do projeto reformista. No campo social, o foco privilegiado dessa contra-reforma foi a desmontagem dos direitos assegurados pela Constituição de 1988. FAGNANI, E.. Política Social no Brasil (1964-2002): Entre a Cidadania e a Caridade. Tese de Doutorado, Unicamp, Instituto de Economia, 2005. Acesso em 19.01.2014. <http://www.neppos.unb.br/publicacoes/Politica%20Social%20no%20Brasil%20%281964-2002%29.pdf>.

um esperado equilíbrio fiscal, isto dada à crescente redução do poder econômico estatal e de gasto público. A “burocratização” seria combatida pela responsabilização das instâncias, que por sua vez assumiriam o poder político anteriormente concentrado pelo Executivo Federal⁵.

A política pública de assistência social, veio ao longo de seu curso, utilizando-se de instrumentos orientadores denominados Plano Nacional e Norma Operacional Básica (NOB), que indicam os princípios e diretrizes da política assistencial, os parâmetros para a descentralização da gestão e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios inerentes à Política de Assistência Social e organizam a política setorial em todo o território nacional, uma vez que definem, em graus diferentes de especificidade, o papel dos entes federados, orientações ao desempenho e indicações quanto às responsabilidades das instâncias de deliberação do sistema.

A utilização das NOB iniciou-se em 1997, pela Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) n.º 204⁶, de 04/12/1994 e indicava procedimentos de descentralização Político-Administrativo nas esferas de Governo e a Sistemática Operacional para seu financiamento. Em 1998, pela Resolução CNAS n.º 207⁷, de 16/12/1998, a NOB passou a indicar por um Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social, detalhou formas de financiamento e critérios de distribuição, valorizou a participação social e o modelo de governança cooperativa.

A NOB/97 deu conceito ao sistema descentralizado e participativo, trazendo condições que permitissem a eficácia e eficiência ao sistema com a ampliação das competências de gerência e de execução nos diferentes

5 A descentralização aplicada na gestão estatal brasileira se apresenta de três formas distintas: da administração direta para a indireta, entre as esferas de governo e do Estado para a sociedade civil.

6 Acesso em 16.01.2014. http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCgQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mds.gov.br%2Fassistenciasocial%2Flegislacao-2011%2Fresolucoes%2F1997%2FResolucao%2520CNAS%2520no%2520204-%2520de%252004%2520de%2520dezembro%2520de%252019-97.pdf%2Fview%3Fsearchterm%3Dn%25C2%25BA&ei=HILiUo_FNomikQeoqYHoDA&usg=AFQjCNG2NNGTJV6W0-K7hKMJtF2C51fv5Q.

7 Acesso em 16.01.2014. http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCgQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mds.gov.br%2Faccesso-a-informacao%2Flegislacao%2Fassistenciasocial%2Fresolucoes%2F1998%2FResolucao%2520CNAS%2520no%2520207-%2520de%252016%2520de%2520dezembro%2520de%25201998.pdf%2Fview&ei=IIPiUtmEFYaOkAfsh4CABA&usg=AFQjCNFeOtQ2Xxy_i9Ej7RT-H0_qCMAWIA

níveis de governo, sem delimitá-los. Foram propostos dois níveis de gestão, onde os procedimentos de financiamento foram discriminados em um documento denominado Sistemática de Financiamento da Assistência Social e atos administrativos⁸ que apresentaram o regramento do financiamento e repasses financeiros.

Propôs a criação da Comissão Intergestores Tripartite - CIT, de caráter consultivo. As características das regras de financiamento e repasse financeiro estavam substanciadas nas IN STN 03/93⁹ de serviços assistenciais e IN STN 01/97¹⁰ para convênios celebrados com a União – o que representou grande contradição entre os princípios da política e seu modo de operacionalização. A falta de critérios de partilha mantinha a relação de subordinação entre as esferas de gestão, vez que a negociação entre apresentação de planejamento das ações de assistência e a conseqüente liberação financeira dava-se de modo político e administrativamente dependente.

Daí o começo da alteração das formas dos repasses financeiros feitos pelo ente federal aos outros entes federativos para a execução das políticas de assistência. Algumas das modalidades de repasse financeiro foram instituídas, merecendo destaque a observação de que as políticas de assistência social, ainda que contempladas em lei diversa, por vezes confundia-se com o que era conceitualmente compreendido como previdência social. Tal compreensão foi estendida para além do senso comum, tanto o é assim, que o ministério executor das ações assistenciais era o Ministério da Previdência e Assistência Social.

Assim como o Sistema Único de Saúde (Leis 8080 e 8142/90), a Assistência Social, via lei orgânica, trouxe consigo a articulação e organização das ações em um sistema descentralizado, que envolve as três esferas de gestão. Trouxe o Estado como responsável pela supervisão da política, o comando único em cada esfera de governo e a participação popular – tanto para a formulação quanto para o controle.

Em 1997, a Secretaria de Assistência Social orientou que todos

8 Portarias Ministeriais GM 26/97 e GM 27/97.

9 https://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/estados/IN_STN_1_1997_Conveios/anexos/IN3_2003.pdf. Acesso em 08.01.2014

10 http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/estados/IN_STN_1_1997_Convenios/IN_stn_01_15jan1997_convenios.htm. Acesso em 08.01.2014

os estados deveriam apresentar a relação dos municípios que já haviam cumprido o artigo 30 da LOAS¹¹ e recebiam recursos dos serviços sociais de ação continuada. E os que atenderam aos critérios foram considerados aptos a assumirem a gestão municipal conforme preconizava a NOB /97.

A Resolução nº. 297 do Conselho Nacional de Assistência Social, de 16.16.1998, aprovou a Política Nacional de Assistência Social. A Medida Provisória 1795/99 transformou a Secretaria de Assistência Social em Secretaria de Estado de Assistência Social, vinculada ao MPAS.

A NOB/98 já em maior harmonia com a LOAS deu creditação às relações intergovernamentais para o financiamento das ações de forma que fossem feitas regular e automaticamente, admitindo-se relativa autonomia para a gestão dos recursos. Assim, para os chamados serviços assistenciais, o recurso financeiro seria repassado de maneira regular e automática, a partir da transferência do fundo nacional para os fundos estaduais e dos municípios, todavia seguindo-se o mesmo critério de quantificação até então adotado - a série histórica.

Tal opção encontrou fundamento na prática estabelecida pela antiga LBA, que chamava de serviços de ação continuada os que eram prestados pelas instituições sociais e prefeituras no atendimento a crianças, deficientes, idosos, etc. A manutenção da regra de cálculo do financiamento acreditou que as esferas estadual e municipal de gestão deveriam proceder à avaliação das entidades prestadoras de serviço, com a devida anuência dos conselhos – contudo, mantendo os recursos nas áreas programáticas definidas. Os programas deveriam estar submetidos à condição de disponibilidade financeira do Fundo Nacional de Assistência Social – condição que é própria dos convênios. Deveriam mostrar compatibilidade com a PNAS, deveriam ser incluídos nos planos de assistência social e consolidados pelos gestores – que só a partir da demonstração de todos esses “passos”, formalizariam a demanda ao órgão responsável pelas políticas de assistência social

11 Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de: I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; III - Plano de Assistência Social. Parágrafo único. É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999. (Incluído pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998)

– à época – Secretaria de Estado da Assistência Social / SAS. Ou seja, na verdade, a regra de financiamento manteve a lógica dos convênios: o governo federal definia o programa e sua disponibilidade orçamentária e financeira, submetia os projetos à avaliação de pertinência e depois autorizava o repasse financeiro.

A NOB/98 ampliou o leque de atribuições dos conselhos de assistência social, conferiu a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) atribuições para negociação e pactuação e poder deliberativo no âmbito operacional, além de criar a instância intermediária – Comissão Intergestores Bipartite (CIB).

Assim, há de crer então, que a assistência social mesmo dotada de normativas indicativas da adoção de novas estratégias de gerenciamento, gestão e governança, permanecia atida aos programas focalizados, com transferências financeiras diretas aos beneficiários e mediante convênios, enquanto as políticas sociais de educação e saúde alcançavam um patamar universal para o qual, as transferências financeiras da União passaram efetivamente a ocorrer de forma regular e automática aos Estados e Municípios – propiciando a estabilidade das políticas, qualificação das estratégias de planejamento, monitoramento, avaliação e participação social.

Neste contexto, há que se pensar que, as políticas sociais e universais de saúde e educação talvez tenham propiciado arranjos entre os poderes legislativo e executivo, e em decorrência das estratégias de coalizção, tenham influenciado diretamente no poder político. Sob este mesmo prisma avaliativo, mesmo que relacionadas às políticas distributivas, as ações relacionadas à assistência social até então não gozavam de aumento proporcional de destinação orçamentária, importância na estrutura burocrática e influência nos jogos de poder.

Portanto, até então, a assistência social – ainda que com desenvolvimento institucional nas políticas focalizadas – era o resultado da busca de recursos (com pouca força política, institucional e jurídica) face à disciplina fiscal e outras prioridades setoriais. Contudo, não se quer dizer que educação, saúde, previdência social detiveram o *status* que lhes é devido, menos ainda que tenha havido o financiamento que lhes é necessário – diz-se, somente, que as forças e interesses que sustentaram tais setores foram mais visíveis no cenário político.

Em 2003, o Programa Fome Zero deu voz à agenda política. Tratava da segurança alimentar e nutricional, a partir de função estatal, centrada

na regulação da distribuição. Manteve-se os programas de transferência de renda. Com a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, sob a marca de LOAS-10, realizada em comemoração aos 10 anos da lei 8.742/93, deu-se andamento, primeiramente a partir de normativa infra legal, aos avanços pretendidos à assistência social no país expressos na Política Nacional da Assistência Social (PNAS) expressa pela Resolução CNAS 145 de 28/10/2004¹².

Em 2004, a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, pela lei 10.869/2004¹³, alavancou a orientação estatal pelo desenvolvimento social, que estabeleceu o comando único para as ações de assistência social e assumiu o Programa (criado no fim de 2003) Bolsa Família regido pela lei 10.836/2004.¹⁴

A transferência de renda para público focalizado continuou em voga, todavia, com a consciência de não ser suficiente ao necessário resgate da dívida social. A importância da setorial Assistência Social foi alterada no cenário político, o que pode ter importado, inclusive, em decréscimo financeiro destinado às outras setoriais em seu favor. Na ocasião, a política estatal federal foi reconhecida pela elevação de gastos com a previdência social, o processo de transferência de renda e a austeridade fiscal.

Em 2005, houve a edição da NOB/SUAS, aprovada pela Resolução CNAS 130 de 15/07/2005¹⁵, já sob as luzes de uma construção sistêmica com a identificação de competências e responsabilidades entre as esferas de governo, as esferas de gestão, controles, relação com entidades e organizações governamentais ou não, instrumentos de gestão e

12 <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf>. Acesso em 18.01.2014.

13 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.869.htm. Acesso em 19.01.2014.

14 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm. Acesso em 19.01.2014.

15 http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0C-CgQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mds.gov.br%2Ffacesso-a-informacao%2Flegislacao%2Fmds%2Fresolucoes%2F2005%2FResolucao%2520no%2520130-%2520de%252015%2520de%2520julho%2520de%25202005.pdf&ei=JI_iUqPmFYbTkQeekY-HIBw&usg=AFQjCNF43DMBVpFtysDJFwrE-g86V2RaOQ. Acesso em 19.01.2014.

aprimoramento da gestão financeira e participação social¹⁶. Interessa destacar que também foram editadas NOB especificamente destinada à gestão de pessoas – NOB-RH/SUAS, regularmente atualizadas desde o ano 2006¹⁷.

16 Para a formatação da política pública de assistência social, enquanto sistema único - foram apropriados os seguintes conceitos: I) Proteção Social: A proteção social de assistência social consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional; II) Defesa Social e Institucional: A inserção da assistência social no sistema de bem estar social brasileiro concebido como campo da Seguridade – configurando o tripé juntamente com a saúde e a previdência – aponta para a sua articulação com outras políticas do campo social, voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida; e, III) Vigilância Socioassistencial: A vigilância sócio-assistencial consiste no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da assistência social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável.

Os princípios aplicados à política nacional de assistência social foram: I) Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II) universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III) respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV) igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V) divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

As diretrizes da política de assistência social seguiram o padrão destinado às políticas de seguridade: I) descentralização político - administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e características sócio-territoriais locais; II) participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III) primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo; IV) centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos.

Observados os princípios e as diretrizes, o foco dos benefícios, serviços, programas e projetos da assistência social tinham por objetivos: a) Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem; b) Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas: urbana e rural; c) Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária e como destinatário/usuário os cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos.

17 <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCgQFJAA&>

Para dar cabo às pretensões da PNAS 2004, alguns atos infralegais podem ser considerados essenciais ao exercício da política assistencial no país: I) Decreto nº 5.003/04, que restituiu autonomia à sociedade civil no processo de escolha de seus representantes CNAS¹⁸; II) Decreto nº 5.074/04, que conformou a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) aos ditames da IV Conferência Nacional de Assistência Social; III) Lei 10.954/2004 que autorizou a não exigência de certidão negativa para os repasses de recursos federais a estados e municípios¹⁹; IV) Decreto 5.085/2004 indicou que as ações socioassistenciais são de caráter contínuo²⁰; V) Decreto 6.308/2007 definiu e tipificou entidades e organizações de assistência social²¹. Os processos regulatórios da assistência social também tipificaram²² os serviços socioassistenciais e executaram o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS²³; e, VI) Decreto 7.334/2010 que instituiu o Censo SUAS para a coleta de informações essenciais à gestão²⁴.

url=http%3A%2F%2Fwww.mds.gov.br%2Fassistenciasocial%2Flegislacao-2011%2Fresolucoes%2F2006%2FResolucao%2520CNAS%2520no%2520269-%2520de%252013%2520de%2520dezembro%2520de%25202006.pdf%2Fview%3Fsearchterm%3DCentro%2520de%2520Refer%25C3%258Ancia%2520Especializado%2520em%2520Assist%25C3%25AAncia%2520Social&ei=YpHiUq6pFIXMkAe85oBY&usg=AFQjCNE3enNWMr1jVfbxn2XfeUj-v-6FA&bvm=bv.59930103,d.cWc. Acesso em 18.01.2014

18 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5003.htm. Acesso em 18.01.2014.

19 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.954.htm. Acesso em 18.01.2014.

20 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5085.htm. Acesso em 18.01.2014.

21 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6308.htm. Acesso em 18.01.2014.

22 A tipificação mencionada, exposta na Resolução CNAS 109/2009, define quais são os serviços e como devem ser oferecidos pela política pública de assistência social, os padrões de referenciamento para a estrutura logística dos equipamentos públicos, recursos materiais necessários, protocolos de atendimento integrado com os Programas Bolsa Família, Erradicação do Trabalho Infantil, Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Família e Indivíduos.

23 Para tanto, importa ressaltar a importância da Resolução CNAS 146 de 15/10/2004 e da Portaria MDS 736 de 15/12/2004 – que implantaram o sistema de informações (banco de dados nacional) reconhecido como SUASWEB.

24 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7334.htm. Acesso em 18.01.2014.

Tais alterações tornaram premente a necessidade de que a lei de assistência social fosse atualizada e aperfeiçoada – de modo a espelhar a política pública que se desenhava e cujos princípios e objetivos tratavam de direito universal, sem, contudo, deixar de admitir a focalização²⁵.

Enquanto vários atos infra legais foram editados, os trâmites legislativos atinentes ao Projeto de Lei 3.077/2008 e Projeto de Lei da Câmara (PLC) de codinome PL SUAS, corriam no Congresso Nacional. A inovação apresentada, pelo até então PL SUAS, para a política de assistência social dizia respeito ao reconhecimento de que as transferências da União aos Estados e Municípios, a título de cofinanciamento, deveriam ter reconhecido seu caráter obrigatório, e, portanto, serem regularmente executadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social. Mesmo que, em primeira vista, tal pauta trate da gestão orçamentária e financeira da assistência social, tal prática propiciaria – de forma indubitável – o caráter continuado da política assistencial, retirando dos governos a discricionariedade quanto ao repasse financeiro. A proposição, verdadeiramente, indicava que a relação entre gestores deixaria de ser discricionária – financiada por transferência voluntária de recursos – passando a ser caracterizada como despesa no orçamento da seguridade social, conforme as determinações da lei complementar 101/2000 – lei de responsabilidade fiscal.

As inovações proposta no PL SUAS notoriamente reconheceram uma governança cooperativa entre os entes e a necessária qualificação da gestão. Apresentou a instituição do Índice de Gestão Descentralizada – IGD SUAS, que utilizou-se de metodologia já existente no Programa Bolsa Família²⁶,

25 Segundo sítio da Controladoria Geral da União: Os recursos investidos em tal política aumentaram nominalmente 132,6% no período 2004-2009 e em relação ao PIB evoluíram de 0,95% em 2004 para 1,36% em 2009 [...] A ampliação de recursos demonstrada ilustra a opção por uma política social de estado concebida com foco nos mais pobres e uma clara prioridade de atuação e intervenção comprometida com a agenda social. (Fonte: <http://www.cgu.gov.br/publicacoes/prestacaocontaspresidente/2010/Arquivos/5.1.23.pdf>) Acesso em 19.01.2014.

26 Lei 10.386/2004 - § 2º Fica instituído o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD, para utilização em âmbito estadual, distrital e municipal, cujos parâmetros serão regulamentados pelo Poder Executivo, e destinado a: (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009). I - medir os resultados da gestão descentralizada, com base na atuação do gestor estadual, distrital ou municipal na execução dos procedimentos de cadastramento, na gestão de benefícios e de condicionalidades, na articulação intersetorial, na implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias e no acompanhamento e execução de procedimentos de controle; (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009); II - incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, distrital e municipal do Programa; e (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009); III - calcular o montante de recursos a ser transferido aos entes

a ser pago pelo ente federal à título de apoio financeiro à qualificação da gestão, mediante o alcance de padrões estabelecidos.

Em 2011, a LOAS foi alterada conforme o teor da lei 12.435/2011²⁷. Passou à admissão jurídico-legal, toda a evolução da política de assistência social já existente na prática político-administrativa e seus arranjos infra legais. Merece destaque que a lei alterou os parâmetros das relações havidas entre os entes estatais responsáveis pela política de assistência social e as entidades parceiras (terceiro setor). Os parâmetros para inscrição e processo de certificação das entidades de assistência social já haviam sido previstos, respectivamente, na Resolução CNAS 16/2010²⁸ e Decretos 7.237/2010²⁹, 7.300/2010³⁰ que passaram a pertencer a 3 tipos: atendimento, assessoramento e defesa e garantia de direitos. A tipificação permitiu conferir precisão ao elenco de entidades de atuação social que passaram a ser certificadas conforme sua área de atuação (saúde, assistência social e educação), também obedecidos os padrões da lei 12.101/09³¹ alterada pela lei 12.868/2013³².

A partir das alterações implantadas entre os anos 2005 e 2012 foi reconhecida a necessária alteração da NOB/SUAS/2005 com vistas à incorporação dos avanços alcançados e as novas iniciativas de gestão. A NOB/SUAS/2012 foi contextualizada a partir de premissas de priorização de políticas sociais, desenvolvimento econômico atrelado ao

federados a título de apoio financeiro. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009). § 3º A União transferirá, obrigatoriamente, aos entes federados que aderirem ao Programa Bolsa Família recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa, desde que alcancem índices mínimos no IGD. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009).

27 Acesso em 18.01.2014. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm.

28 <http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/assistenciasocial/resolucoes/2010/Resolucao%20no16-2010/view>. Acesso em 23.01.2014

29 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7237.htm. Acesso em 23.01.2014.

30 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7300.htm. Acesso em 23.01.2014.

31 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12101.htm. Acesso em 23.01.2014.

32 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12868.htm. Acesso em 23.01.2014.

desenvolvimento social e atenção à população em situação de pobreza, vulnerabilidade, risco pessoal e social. Considerou que o SUAS já era realidade na maioria dos municípios brasileiros, institucionalizado política e juridicamente e que passava à fase de aprimoramento, a partir da adoção de novas estratégias com alterações quanto à identificação de metas, indicadores e transferências financeiras.

Para além da transferência de renda para público focalizado, a política de assistência social tomou contornos sistemáticos. Configurou-se, a partir do ano 2004 (pós IV Conferência Nacional de Assistência Social) como um modelo de gestão pública compartilhada entre os entes federados – num modelo de governança cooperativa - capaz de gerir cerca de 200.000 trabalhadores em aproximadamente 8.300 equipamentos públicos que articulam, coordenam, ofertam e acompanham serviços, programas, projetos, benefícios e agem em interface com outras políticas públicas, conforme indicou o último censo SUAS.

A atuação da política pública de assistência social possibilitou que 54 milhões de brasileiros alterassem seu status na pirâmide social, considerando os que saem da pobreza absoluta e os que emergem a classe média. Ainda assim, até 2010, permaneciam na estratificação de menor poder aquisitivo da pirâmide social, cerca de 16 milhões de pessoas – que por várias razões não eram abrangidas pelas políticas estatais já estabelecidas. Com vistas ao alcance desta população por política pública de assistência social, portanto alcance focalizado, foi editado o Decreto 7.492, de 02/06/2011³³ que lançou o Programa Brasil Sem Miséria (PBSM).³⁴

33 <http://www.mds.gov.br/brasilsemisericia/legislacao-2/decreto-no-7492.pdf>.

34 Em junho de 2011, o Governo Federal lançou o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) com o objetivo de superar a pobreza extrema em todo o território nacional. O PBSM define a pobreza extrema pela ótica da insuficiência de renda e a delimitou por uma linha oficial de R\$ 70 per capita mensais. No entanto, o reconhecimento da multidimensionalidade da pobreza extrema, e o desejo de promover sua erradicação de forma sustentável fizeram o conjunto de programas e ações governamentais – novos e pré-existentes – do PBSM abranger outras dimensões além da renda. A Garantia de Renda, portanto, é apenas um dos eixos organizadores dos programas e ações do PBSM, no qual se alinham as transferências focalizadas de renda do Programa Bolsa Família. Os outros dois eixos são o da Inclusão Produtiva – que visa à superação da pobreza pela integração das famílias ao mercado de trabalho, seja por meio do emprego, do empreendedorismo, ou pelo cooperativismo; e o da Garantia de Direitos e de Acesso a Serviços. (http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/termo_referencia/Termo_de_Referencia_Erradicacao_da_pobreza_extrema.pdf - Acesso em 19.01. 2014

O PBSM dividiu suas estratégias em rurais e urbanas, para tanto promoveu alterações legislativas significativas: I) Lei 12.512, de 14 de outubro de 2011³⁵ que instituiu o Fomento às Atividades Produtivas Rurais devidamente regulamentada pelo Decreto nº 7.644, de 19 de dezembro de 2011³⁶; II) Decreto 7.520, de 8 de julho de 2011 que **instituiu o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - “Luz para todos”**³⁷; III) Decreto 7.535 de 26 de julho de 2011, que instituiu o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da água - “Água para Todos”³⁸; iv) Lei 12.512/11, de 14 de outubro de 2011 **que instituiu Programa de Apoio à Conservação Ambiental - Programa Bolsa Verde**³⁹; V) Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010⁴⁰, Política de gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado do lixo reúne princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações a serem adotados pela União, isoladamente, ou em parceria com estados, o Distrito Federal, municípios e particulares; VI) A Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011 – **institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)**⁴¹; VII) Portaria nº 1.015, de 21 de julho de 2011⁴² programa em parceria com o Ministério da Educação para promoção de **ações de escolarização e formação profissional de mulheres em situação de vulnerabilidade social, mediante cursos ofertados pela Rede Federal de Ensino Profissionalizante e Tecnológico**; VIII) Altera a Lei 11.110,

35 www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011.../2011/Lei/L12512.htm Acesso em 19.01.2014.

36 <http://www.mds.gov.br/brasilsemisera/legislacao-2/legislacao/arquivos/decreto-7644-fomento-atividades-rurais.pdf>. – Acesso em 19.01.2014.

37 www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011.../2011/Lei/L12512.htm. Acesso em 19.01.2014

38 <http://www.mds.gov.br/brasilsemisera/legislacao-2/legislacao/arquivos/decreto-7644-fomento-atividades-rurais.pdf>. Acesso em 19.01.2014

39 www.planalto.gov.br/ccivil.../_Ato2011.../2011/Decreto/D7520.htm. <http://www.mds.gov.br/brasilsemisera/legislacao-2/legislacao/arquivos/decreto-7572-bolsa-verde.pdf> . Acesso em 19.01.2014.

40 http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%207.535-2011?OpenDocument. www.planalto.gov.br/ccivil_03/...2010/2010/lei/112305.htm. Acesso em 19.01.2014.

41 <http://www.mds.gov.br/brasilsemisera/legislacao-2/legislacao/arquivos/lei-12.513-2011-pronatec.pdf>. Acesso em 19.01.2014.

42 <http://www.mds.gov.br/brasilsemisera/legislacao-2/legislacao/arquivos/portaria-mulheres-mil-n-1015.pdf>. Acesso em 19.01.2014.

de 25 de abril de 2005, para autorizar a União a conceder a instituições financeiras subvenção econômica sob a forma de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas, para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado⁴³; IX) Decreto 7.493, de 2 de junho de 2011 – definiu a reestruturação do MDS⁴⁴; X) Decreto 7.494, de 2 de junho de 2011 que alterou o **decreto que regulamenta o Bolsa Família**⁴⁵.

A atuação do PBSM, ao longo do tempo, tende a alterar o PBF e ensejar incremento nas ações e programas do SUAS. A partir desta premissa é de considerar adequada a ação do SUAS que busca incrementar o acesso da população a qualquer dos serviços públicos: saúde, educação, habitação; assim como, a promoção da integração ao mercado de trabalho– que no campo da assistência social deve ser compreendido como resultado da ação intersetorial de diversas políticas públicas - Resolução CNAS nº 33/2011⁴⁶.

1.3 Discussão

O Estado, a partir da CF/88, foi conformado por um novo conjunto de direitos e deveres, aos brasileiros – quer seja individual ou coletivamente. Ainda que o país tenha pouco tempo de história democrática contínua, é indubitável que o Estado, dentro em breve estará se relacionando com cidadãos mais livres – em sentido Kantiano – e dotados de cidadania, diferentemente de gerações em que a submissão era prática comum e que as tecnologias e a informação não eram tão acessíveis.

O Estado, a partir da II Grande Guerra, já deixou de ser visto como mero contentor da ditadura e ganhou características de mantenedor de uma ordem social e fator de equilíbrio para a distribuição de bens⁴⁷.

43 <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2005/lei-11110-25-abril-2005-536683-norma-actualizada-pl.html>. Acesso em 19.01.2014.

44 www.planalto.gov.br/ccivil.../_Ato2011.../2011/Decreto/D7493.htm. Acesso em 19.01.2014.

45 www.planalto.gov.br/ccivil.../_Ato2011.../2011/Decreto/D7494.htm. Acesso em 19.01.2014.

46 <http://www.normaslegais.com.br/legislacao/resolucao-cn-as-33-2011.htm>. Acesso em 19.01.2014.

47 “O Estado Social de Direito correspondia a essa necessidade, opondo-se à anarquia

Todavia, na qualidade de expressão da vontade social deve ser revisto, debatido e rearticulado incessantemente, até porque, conforme leciona Leal (2003)⁴⁸:

Esta leitura do Estado Democrático de Direito como condições e possibilidades de governos regidos pelos termos da Lei não é suficiente quando se pretende enfrentar os conteúdos reais da existência de sociedades dominadas pelas contradições econômicas e culturais e de cidadanias esfaceladas em sua consciência política.

Articular um modelo de Estado de Direito a uma vinculação legalista faz perceber que o processo legislativo é um foro de enfrentamento entre forças, com vistas à determinação de conteúdo e lógica de funcionamento daquelas dominantes. Trata-se da demarcação de espaços e instrumentos políticos e de valor jurídico-legal. Mas a lei não pode ser apenas uma abstração técnica⁴⁹, ela precisa sim, dar significação aos ensejos sociais, precisa ser próxima da realidade.

Ainda que se observe no sistema estatal vigente, a tendência de valer-se de normas genéricas, indeterminadas, que formalizam uma ordem burocrática já institucionalizada, a lei 8.742/93 alterada pela 12.435/11, representou a evolução da articulação, negociação e interesses da política pública de assistência social no país. A alteração legislativa pode vir a indicar que não se trata de mera instituição de formalismo legal, mas sim de efetivar, num Estado Democrático, o reconhecimento da capacidade

econômica e à ditadura para resguardar os valores da civilização.” Estado de Direito. Pedro Vidal Neto, ed. LTr, São Paulo, 1979, p.165.

48 Leal, Rogério Gesta. Poder Político, Estado e Sociedade. 2003. www.mundojuridico.org.br. <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCgQ-FjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mundojuridico.adv.br%2Fcgi-bin%2Fupload%2Ftexto307.rtf&ei=VafmUunuBYTXkQeZ1oFA&usg=AFQjCNHmW5Gk96eJ11nBCpHzej0pqXXh4g&bvm=bv.59930103,d.eW0>. Acesso em 16.01.2014.

49 “Ao regular as relações e os conflitos sociais num plano de elevada abstração conceitual, sob a forma de um sistema normativo coerentemente articulado do ponto de vista lógico-formal, a lei nada mais é do que uma ficção a cumprir uma função pragmática precisa: fixar os limites das reações sociais, programando comportamentos, calibrando expectativas e induzindo à obediência no sentido de uma vigorosa prontidão generalizada de todos os cidadãos, para a aceitação passiva das normas gerais e impessoais, ou seja, das prescrições ainda indeterminadas quanto ao seu conteúdo concreto.” José Eduardo Faria. O Direito e a Justiça. <http://opj.ces.uc.pt/portugues/novidds/comunica/JoseEduarFaria.pdf>. Acesso em 14.01.2014.

estatal de intervir, efetivar, concretizar os princípios constitucionais ligados à assistência social.

Este é o aspecto jurídico que interessa – quer na assistência social ou em qualquer outra setorial - o da efetividade, da concretização da norma, da representação da vontade social, do caminho a ser seguido para a alteração do *status quo*.

Pois bem. Para dar efetividade à norma e fazer dela a aprovação estatal para a alteração do *status quo* e a consecução da vontade social, observa-se uma tendência cada vez mais burocratizadora das ações e das decisões. A burocracia afasta a sociedade da oportunidade de participação e de debate sobre os temas que lhe dizem respeito. A burocracia reforça, falsamente, os poderes da representação democrática. Todavia, ao repelir a frequente participação social, a representação deixa de ser assim vista – passa a não reconhecer a vontade social. A norma não pode ser simplesmente veiculada pelo Estado e imposta à sociedade, o que reforçaria uma teoria de dominação já incompatível com a sociedade brasileira.

Ferrajoli⁵⁰, em estudos elaborados no fim do século XX, indicou a existência de crises da relação entre o Direito e o Estado. Seus estudos indicaram uma crise de legalidade na qual o valor vinculativo da lei exigiria controles, que por serem ausentes ou ineficientes, acarretam o desprestígio do Poder Público e sua imposição de regras e limites. Indicou também a crise da inadequação estrutural dos formatos do Estado de Direito, para qual a incerteza, a inflação legislativa, a inoperabilidade, a incoerência do ditame legal acarretaria um terreno próprio para o arbítrio e para a corrupção. E ainda, a crise do Estado Social, que para manter-se, deslocaria o lugar da soberania (parlamento) para outras fontes, acarretando inclusive, a alteração do sistema de fontes jurídicas. Juntas, estas crises acarretariam a crise do Poder Democrático.

Portanto, nem a norma pode ser imposta à sociedade, nem a sociedade democrática pode viver sem a norma verdadeiramente veiculada por seu poder legiferante. Aplicada a teoria exposta ao SUAS, tratou-se de alteração legislativa dotada de vontade social, efetividade, de execução e controles, devidamente exarada pelo poder legiferante competente – mantendo-se assim, o veio do equilíbrio democrático.

50 O Direito como sistema de garantias. Luigi Ferrajoli. in O Novo em Direito e Política, p.89. Liv. Advogado, 1997.

Todavia, é de saber que não se há de esperar do poder legislativo exarar todas as normas necessárias ao desempenho do Estado Social. Neste ínterim, cabe lição de Genro⁵¹ há que se admitir a instituição de processo combinado de democracia representativa e de caráter participativo direto.

É de se admitir que o exercício da democracia far-se-á tanto representativamente, quanto diretamente. A adoção de apenas um dos modelos tende a não satisfazer um povo soberano – portanto, há que se lançar mão de institutos que permitam a conjugação na política de assistência social: tanto pelos representantes dos governos eleitos, quanto por instrumentos de participação direta.

Para Leal (2003)⁵² o exercício da soberania pressupõe participação efetiva do indivíduo no processo de decisão política dos temas que lhe digam respeito e que as alterações sociais são precedidas de movimentos emancipatórios. Tanto existem a modernização e a industrialização imperadas pela maioria, quanto a necessidade de afirmação e permanência das culturas locais e direitos das minorias – e ambos carecem de estímulos à democracia participativa.

Ao considerar que os conselhos de assistência social, cujas atribuições são definidas em legislações específicas, são vinculados ao poder executivo - que responde por sua estrutura e apoio administrativo assegurando dotação orçamentária para seu funcionamento - apresentam composição paritária e caráter permanente e juntamente com as conferências, constituem espaços privilegiados de participação e controle Social, poderia parecer suficiente à participação social. Todavia, os Conselhos, as Conferências e também os Fóruns de Assistência Social, agem a partir da representação.

O SUAS precisa, para além dos conselhos e conferências – cujo desempenho demonstra notório valor - estabelecer regras para a participação social direta. Utilizando-se da lição de Bobbio⁵³, há que se estabelecer

51 O novo espaço público. Tarso Genro. Artigo publicado na Folha de São Paulo, 09/06/96. Suplemento Mais:p.03.

52 Leal, Rogério Gesta. Poder Político, Estado e Sociedade. 2003. www.mundojuridico.org.br. <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCgQ-FjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mundojuridico.adv.br%2Fcgi-bin%2Fupload%2Ftexto307.rtf&ei=VafmUunuBYTXkQeZ1oFA&usg=AFQjCNHmW5Gk96eJ11nBCpHzej0pqXXh4g&bv=vm=bv.59930103,d.eW0>. Acesso em 16.01.2014.

53 Afirimo preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala

relações de poder bem demarcadas, com procedimentos explícitos, que assegurem de forma cada vez mais efetiva e frequente a participação social, com vistas à consolidação dos direitos assistenciais invioláveis.

Para dar corpo à vontade social, a política pública de assistência social, descentralizou-se. A explicitação da vontade social impeliu alterações em seu formato institucional, antes mesmo da alteração legislativa e optou-se pela descentralização das políticas públicas.

É de considerar que razões de ordem política, impulsionaram a descentralização no Brasil: I) o autoritarismo passou à democracia; II) a assunção das agências reguladoras; III) autonomia do banco central e outras entidades administrativas independentes de qualquer relação com o parlamento e a burocracia; IV) o fortalecimento e acessibilidade dos meios de comunicação de massa e as telecomunicações; V) as consequências do desmantelamento do modelo socialista do leste europeu; e, VI) permanentes desequilíbrios sociais e econômicos - ocorreram em curto lapso temporal dentro do território nacional.

As discussões sobre federalismo vão para além do pretendido no artigo ora apresentado, todavia não podem ser ignoradas. Para Souza (1998)⁵⁴ os estudos sobre federalismo têm sido normativos e incompletos. O esforço dos estudiosos é para que as relações entre governo central/ unidades periféricas sejam “enquadrados” em três modelos: dual, cooperativo e competitivo, todavia, tais processos permanecem dinâmicos. Portanto, por ora é fundamental que o texto distinga federação e federalismo, sendo o primeiro regido pelos princípios atidos ao território e o segundo regido pela dinâmica da intervenção pública.

Segundo Viana, Lima e Oliveira (2002)⁵⁵ a implantação de políticas públicas num Estado Federalista é caracterizada pela flexibilidade

de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. O Futuro da Democracia. São Paulo (SP). Paz e Terra. 1997. Pág.18. <http://www.libertarianismo.org/livros/nbofdd.pdf>. Acesso em 13.01.2014.

54 Souza C 1998. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. Dados-Revista de Ciências Sociais 42(2):593-634.

55 Viana, Ana Luiza D´ávila; Lima, Luciana Dias e Oliveira, Roberta Gondim. Descentralização e federalismo: a política de saúde em novo contexto - lições do caso brasileiro. <http://www.scielo.br/pdf/csc/v7n3/13027.pdf>. Acesso em 09.01.2014.

institucional, acompanhada pela emergência de estruturas dedicadas à construção da relação centro/periferia (redes), pela pluralidade de centros de decisão autônomos e interdependentes, pelo reforço de burocracias eficientes e profissionais nos diferentes níveis de governo e, finalmente, pela figura dos gerentes intergovernamentais.

No Brasil, o federalismo apresenta-se como uma instituição supostamente capaz de moderar as diferenças regionais. Suas características atuais conformam uma federação que constrange o centro e redireciona o papel dos governos estaduais e municipais na provisão dos serviços sociais, o que admite diferentes respostas nas estruturas organizativas.

Couto e Silva (1998), num estudo sobre o processo de mudança nas relações intergovernamentais, considerados os aspectos fiscais e financeiros, revela que a tendência à descentralização, presente na Constituição de 1988 - autonomia dos governos estaduais no campo fiscal; discriminação das receitas tributárias de cada nível de governo; aumento da participação dos governos dos estados na carga tributária e constituição da seguridade social -, foi revertida na década de 1990, em virtude da apropriação, pelo Orçamento Geral da União, dos recursos previstos para o financiamento da Seguridade e dos desequilíbrios financeiros dos governos estaduais. O padrão das relações intergovernamentais se estabeleceu com fundamento em transferências tributárias; das transferências não-tributárias; e dos empréstimos e financiamentos.

Couto e Silva (1998) afirma que a incapacidade de manutenção do processo de descentralização decorre da fragilidade da base de sustentação fiscal dos estados. No Brasil, este processo se dará tanto pela recentralização fiscal propiciada pelo crescimento da participação das contribuições sociais na receita federal - e a decorrente frustração das políticas sociais descentralizadoras, como saúde e educação -, quanto pelas soluções encaminhadas para a superação da crise financeira dos governos subnacionais.

Observados fatores como: os processos de territorialização das políticas públicas, as mudanças no perfil sócio-demográfico brasileiro, o incremento de recursos para as instâncias estaduais e municipais e a redemocratização é de fácil assimilação o contexto do ciclo descentralizador da década de 80, todavia, nos anos 90, sob o ponto de vista fiscal e político, também é de fácil apreensão a tendência recentralizadora e de indução de políticas econômicas pelo fator financeiro – o que acarreta – transição para um novo formato federativo.

Análises acerca do processo de descentralização, tomados exemplos setoriais, demonstram a ausência de avaliações das diferentes capacidades financeira e administrativa dos estados e também dos municípios para suportar e absorver novas atribuições gestoras.

Assim é de se afirmar que não há modelo único de descentralização, assim como que persistem inúmeras desigualdades regionais, acarretando resultados muito diferenciados para políticas setoriais. Há uma descentralização das ações executivas das políticas públicas, todavia, com uma centralização da arrecadação tributária concentrada na União, que por transferências financeiras, alcança Estados e Municípios, permanecendo no poder central, modos de influenciar as políticas sociais por indução econômica. Por não ser diferente na assistência social, há que se pensar nos riscos da estratégia de uma descentralização que não envolva, verdadeiramente, uma reforma tributária.

Ao considerar que a exigência social - havida pela participação direta e pela representação (vontade do governo), teve por *modus operandi* a descentralização, é de se pensar em como se darão as decisões de gestão e gerenciamento, vez que, como dito anteriormente – nem todas as normativas são alvo do parlamento.

A flexibilidade institucional buscou a cooperação intergovernamental para fins comuns. Este modelo é caracterizado como cooperativo e segundo estudos de Viana, Lima e Oliveira (2002)⁵⁶ prevê que instrumentos legislativos e reguladores se deem em todas as esferas (níveis) de governo, vinculados à uma mesma estrutura constitucional e que, com normativas ajustadas e céleres, se dê tanto a concepção, quanto a execução das políticas públicas.

O Brasil, desde 1988, vive um processo de redefinição de seu perfil de administração pública para as áreas que compõem a seguridade social e admite arranjos e instrumentos diferenciados como as comissões intergestores e seus entes representativos, especialmente presentes nas áreas de saúde e assistência social.

A evolução das comissões intergestores traz consigo as características próprias dos sistemas complexos: seus representantes têm a missão de representar interesses universais, todavia, tais problemas são vistos por

56 Viana, Ana Luiza D'ávila; Lima, Luciana Dias e Oliveira, Roberta Gondim. Descentralização e federalismo: a política de saúde em novo contexto - lições do caso brasileiro. <http://www.scielo.br/pdf/csc/v7n3/13027.pdf>. Acesso em 09.01.2014.

observadores dotados de interesses próprios, o que revela a possibilidade de querer dotar determinada opção gerencial de poder e importância maiores do que ela de fato possa ter.

O entendimento da atuação das instâncias intergestores compreende várias tipificações: teorias de médio alcance que têm primeiramente função normativa, teorias de rápido alcance quando as decisões alcançam produção de respostas em termos da eficácia e efetividade e as teorias de estabilidade que compreendem os comportamentos associativos entre gestores que refletem alianças em funções de interesses comuns. A existência de tais espaços de latência de conflitos e constante busca de equilíbrio pode ter ajudado sobremaneira na formatação dos sistemas descentralizados de políticas públicas.

As comissões intergestores podem ser definidas normativamente como espaços de negociação e acordo sobre a regulamentação de aspectos operacionais do processo de descentralização de políticas sociais, para os quais são emitidos atos administrativos sob o formato de Resolução.

A organização administrativa das comissões intergestores na assistência social é compreendida pela Comissão Intergestores Tripartite composta por representantes da esfera federal, representantes da esfera estadual e representantes da esfera municipal. A representação dos gestores estaduais é dada pelo Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (FONSEAS) e o Conselho Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS). Em cada estado da federação existe ainda a Comissão Intergestores Bipartite que possui paridade entre representantes de gestores municipais e estadual.

A lei orgânica da assistência social não contemplou a descrição do modelo de governança por comissões intergestores, relegando tal item aos atos administrativos. Há que se pensar que a admissão legal do modelo de governança dotaria os entes de poder para a função que exercem, assim como, permitiria financiamento adequado aos conselhos representativos de gestores.

Há de observar neste contexto, que o mérito trazido pelas resoluções não apresente inconsistências sob o ponto de vista do rigor legalista. Não há justificativa que permita a afronta ou a superação da lei. As comissões intergestores, quer tripartite ou bipartite, nem sempre são dotadas de assessoramento jurídico, condição esta, que lhes agregaria valor e celeridade em processos negociais com órgãos controladores: sociais, internos e externos.

Ainda sobre o modelo de governança há que se estabelecer critérios que denotem o equilíbrio necessário para que a esfera federal não mantenha ou assuma postura de tutela sobre os outros entes federativos com fito de manter o controle político e operacional dos recursos utilizados mantendo assim seu poder de influência (indução financeira de política pública). Equilíbrio necessário também para que estados e municípios, mais desenvolvidos, mais organizados e com maior poder político, não negociem em melhores condições.

Ao considerar que os atos administrativos expedidos pelas comissões intergestores refletem o aspecto formal da cooperação gerenciada entre as esferas de governo, admite-se que elas são capazes de funcionar como estratégias de compensação de diferenças locais e o desenvolvimento de um processo descentralizador menos hegemônico, a partir da conformação de foros permanentes de explicitação de conflitos, negociação, planejamento e decisão intergovernamental ajustados aos seus respectivos âmbitos de atuação.

É imprescindível considerar as dinâmicas de intervenção pública nos modelos flexíveis (federalista) em que se exige a formatação de modos de integração e cooperação intergovernamentais para o alcance de fins comuns, sejam econômicos ou sociais. A implantação ou implementação das políticas públicas demandam flexibilidade institucional e estruturas que sejam capazes de promover a relação centro/periferia, comitês de decisão com interdependência e autonomia relativa, o reforço de burocracias eficientes, eficazes e efetivas nas distintas esferas de governo.

Outro fenômeno associado ao funcionamento das comissões intergestores é a inflação legislativa que pode tornar tais instâncias estruturas lentas, complexas e burocratizadoras. No direito administrativo existem consensos estabelecidos sobre a importância das leis e normas como fatores determinantes para a negociação e a divisão das responsabilidades governamentais entre os níveis federativos. Um bom exemplo do que uma formalização pode ter como efeitos nas políticas públicas é a permissão legal para as transferências fundo a fundo: institucionaliza, organiza e gera efeitos duradouros, sempre com o cuidado de não incorrer na já mencionada inflação legislativa. Todavia, o “excesso normativo” pode levar à crise mencionada por Ferrajoli.

Um quesito de importante análise é a contingência do tempo em relação a análise estratégica das interações sociais – quer seja para a

adoção de estratégia de participação popular, quer seja para as disputas da arena decisória. O primeiro consenso das interações compartilhadas diz respeito à escassez do tempo. Ninguém se apropria do tempo de outro, é um recurso escasso, não renovável e distribuído de forma desigual. Trata-se de estratégia importante o manejo eficaz e eficiente do tempo, de modo a promover economia, uso racional e produtivo. Portanto, faz-se necessária, a pactuação de uma agenda de atividades, assuntos, prazos diante de calendário prévio para aumentar as possibilidades de concretude das ações – o que por óbvio, deriva de planejamento. Da concretude das ações deriva a institucionalização do direito social à assistência.

Outro quesito essencial à análise da política de assistência social é o financiamento de suas ações. Como em qualquer outra política pública, o planejamento à longo prazo previsto em Plano Plurianual deve ser anualizado – tanto na lei orçamentária anual quanto no plano de assistência social deverá ser desdobrado em plano de ação anual, cujas informações são lançadas e validadas pelo órgão gestor (Estado, Distrito Federal ou Município) no Sistema de Informação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS-Web / e seus sistemas auxiliares com a finalidade de promover a apresentação de contas e respectiva aprovação pelo conselho de assistência social do respectivo território.

Ao considerar que o gasto público em assistência social historicamente é disperso, um sistema de informações de base de dados nacional, pode em muito contribuir em análises econômicas. Contribuições da economia para a assistência social podem apresentar grande relevância nos aspectos negociais – quer para custeio, ou investimento dos setores público e privado – por apresentarem características como a intervenção estatal e a presença de terceiro agente (prestadores, parceiros). Há ainda que analisar que o deslocamento de assistidos em programas específicos da assistência social (PBF, PBSM) podem provocar variações nos valores destinados à setorial. Uma análise do binômio “necessidade de prestar assistência” e “possibilidade de financiar” em muito alteraria as condições sociais da população, contribuindo fortemente para as decisões de gestão.

O que pode parecer assustador, na verdade é essencial: sistemas complexos exigem soluções complexas. A intersetorialidade é a força motriz da assistência social, que tanto promove a vinculação entre programas focalizados e a assistência disponível à universalidade, quanto a pratica para além de seus domínios propiciando a construção de um sistema de proteção amplo, com a maior abrangência possível para a seguridade social.

Cabe à Assistência Social contribuir para a criação prática de condições de acesso a bens e serviços sociais – seja para os segmentos mais pobres e vulneráveis da população – seja para aqueles que desses bens e serviços necessitem. Isto inclui os entes federados, entidades com vinculadas ao SUAS, órgãos controladores, terceiro setor. Somente esta prática, e cada vez mais aperfeiçoada, será capaz de combater desigualdades sociais e efetivar um sistema de garantia de direitos. Portanto, o desenvolvimento social pleno será alcançado com o incremento e qualificação do acesso à saúde, educação, saneamento.

Do que se pode depreender há uma orientação por uma concepção mais ampla de sistema de proteção social – dentro do qual há opções focalizadas. Há uma “combinação” – para usar o termo de Costa (2009)⁵⁷ entre os programas de enfrentamento à pobreza e os programas universais básicos - quer da assistência, quer admitida a articulação intersetorial necessária ao desenvolvimento social:

O atual sistema de proteção social brasileiro é resultado direto desta singular combinação de políticas tradicionais universalistas com programas de transferência de renda para grupos considerados pobres e vulneráveis.

Num país de desigualdades tão expressas e tão historicamente enraizadas, a interpretação dos fatos e do direito leva a crer pelo reconhecimento da atuação da assistência social na aquisição e manutenção de direitos. A assistência social é prerrogativa constitucional indisponível, deferida a quem dela necessitar, imposta ao Estado – que deve criar condições objetivas ao seu acesso, sob pena de ser omissivo no dever prestacional que lhe é imposto. Não se trata de discricionariedade administrativa, pois é vinculativo conforme o ditame do artigo 204 da CF, não podendo o próprio Estado levar a CF ao descrédito – seria tal omissão a crise do Poder Democrático, conforme já exposto.

A destinação de recursos públicos - naturalmente escassos, conforme já exposto neste texto várias vezes, é alvo de duelos e escolhas trágicas, todavia, a decisão governamental deve fundar-se na dignidade da pessoa humana, na intangibilidade do mínimo existencial, na efetividade de norma programática constitucionalmente positivada.

57 COSTA, N.R. A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. Ciência e Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 2009. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000300002. Acesso em 21.01.2014.

A Assistência Social deve pautar-se, sobretudo, na luta pela irretroatividade dos direitos sociais. O princípio da proibição do retrocesso impede a desconstituição de conquistas alcançadas pelo cidadão e veda o retrocesso dos direitos às prestações positivas do Estado – entre as quais a Assistência Social. Notadamente, nos casos em que houver omissão estatal, cabe, face aos desígnios da lei, ao Poder Judiciário neutralizar qualquer lesão ou ofensa.

Daqui não se recua. Avança!