



FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DO SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: avanços, desafios e contradições

Iraneide Cristina Araújo Viana ¹

RESUMO

O artigo analisa alguns aspectos do financiamento das ações socioassistenciais no âmbito do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), resgatando concepções e aspectos normativos contemplados na legislação e regulações da política de assistência social e trazendo algumas reflexões sobre as posturas e ações institucionais ainda persistentes, bem como aos desafios e mudanças que precisam ser empreendidas para a efetividade do novo desenho de organização, gestão e financiamento dessa política pública, na perspectiva de materializar direitos de cidadania e inclusão social.

Palavras Chave: Financiamento, Gestão Pública, Assistência Social e Sistema Único da Assistência Social

ABSTRACT

The article examines some aspects of the financing of actions socioassistenciais under the Social Assistance System (ITS), rescuing conceptions and normative aspects contained in the legislation and regulations of social welfare policy and bringing some reflections on the postures and persisting institutional actions, as well as the challenges and changes that need to be taken to the effectiveness of the new organizational design, management and financing of public policy with a view to materialize the rights of citizenship and social inclusion.

Keywords: Financing, Public Management, Social Assistance and Single System of Social Assistance

1 INTRODUÇÃO

O artigo traz algumas aproximações analíticas acerca das categorias Financiamento, Assistência Social e Sistema Único da Assistência Social, consistindo em um breve estudo acerca da gestão e financiamento das ações socioassistenciais no âmbito do Sistema Único da Assistência Social, a partir de pesquisa bibliográfica e documental e da experiência na Gerência de Gestão do Sistema Único da Assistência

¹ Bacharel. Prefeitura de Teresina (PI). crisrina.social@gmail.com



Social, da Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e da Assistência Social de Teresina - Piauí. Nessa perspectiva, analisa alguns eixos estruturantes e as concepções que norteiam a política de assistência social, procurando demonstrar os focos de atuação e as mudanças que precisam ser empreendidas para a sua efetivação.

O presente artigo está dividido em duas partes. A primeira contextualiza a assistência social e o Sistema Único da Assistência Social em relação aos seus eixos estruturantes, trazendo algumas reflexões sobre as legais e conceituais dessa política pública. A segunda parte do trabalho aborda mais especificamente o financiamento e o controle social das ações do SUAS (2005) numa perspectiva de análise dos avanços, bem como das contradições e desafios que esse ordenamento apresenta para a política de assistência social.

2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PERSPECTIVA DO SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

A prática da assistência é antiga na história da humanidade. Em conformidade com Sposati; Donetti; Yazebek (1985) a assistência dirigida aos pobres, aos viajantes, aos doentes e aos incapazes constitui-se em práticas que vem sendo realizadas ao longo da história social da humanidade. Com a expansão do capital e a pauperização da força de trabalho, as práticas assistenciais de benemerência foram apropriadas pelo Estado direcionando dessa forma a solidariedade social da sociedade civil.

No Brasil, até a década de 1930, não havia uma compreensão da pobreza enquanto expressão da questão social resultante das contradições do sistema capitalista na perspectiva trabalhada por Castel (1998) e Rosanvalon (1998) e quando esta emergia para a sociedade era tratada com ações repressoras ou assistencialistas (SPOSATI, 1991).

No entanto, a elevação do nível de pobreza no país tornou inevitável o reconhecimento de seus determinantes definidos pela estrutura da desigualdade, gerada tanto pela má distribuição da renda quanto pela concentração do poder, colocando como desafio implacável aos gestores públicos o enfrentamento à pobreza e à fome. Como uma das estratégias de enfrentamento desse cenário e em decorrência de um amplo processo de mobilização, através dos movimentos sociais, dos profissionais e trabalhadores, a



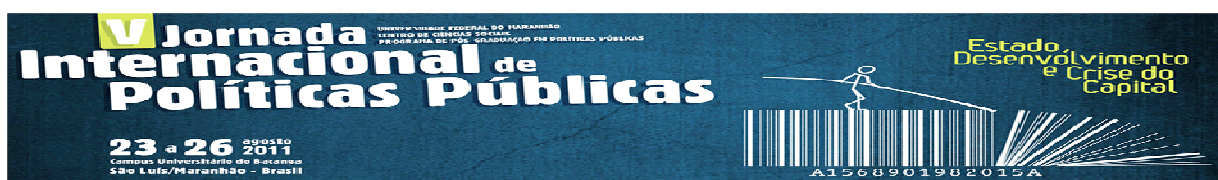
Constituição Federal de 1988, elevou a assistência social à condição de política pública, devida pelo Estado aos cidadãos brasileiros.

A assistência social como política pública, assim reconhecida pela Constituição Federal, regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1993), integra o sistema de proteção social brasileiro com a responsabilidade de garantir a todos que dela necessitam a provisão de proteção sem prévia contribuição, para o atendimento de necessidades básicas e especiais iniciando, a partir de então, seu trânsito para o campo dos direitos sociais, da universalização dos acessos e para o espaço da responsabilidade do Estado (BRASIL, 2004).

Constituem marcos importantes desse processo a nova Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004) e a Norma Operacional Básica - NOB/SUAS (2005), que instituem o Sistema Único da Assistência Social (SUAS), enquanto estratégia de regulação e organização dos serviços socioassistenciais no território nacional.

O SUAS opera mediante um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios, considerando os seguintes princípios organizativos: universalidade do sistema por meio de fixação de níveis básicos de cobertura de benefícios, serviços, programas, projetos e ações de assistência social; garantia de acesso aos direitos socioassistenciais às pessoas que deles necessitarem; descentralização político administrativa com competências específicas e comando único em cada esfera de governo; integração de objetivos, serviços, benefícios, programas e projetos em rede hierarquizada e territorializada; padrões de desempenho, padrões de qualidade e referencial técnico e operativo; sistema ascendente de planejamento através de planos municipais, estaduais e federal de assistência social; regulação social das atividades públicas e privadas; gestão orçamentária para sustentação da política de assistência social pautados por princípios democráticos e pela participação social na gestão e no controle social das ações (BRASIL, 2005).

As ações do Sistema Único da Assistência Social tem centralidade na família, fazendo com que a política de assistência social seja pautada nas necessidades que esta apresenta, trazendo para a pauta das discussões e dos serviços a valorização da convivência familiar e comunitária, a intersetorialidade com outras políticas públicas (saúde, educação, cultura, esporte, emprego, habitação) e a valorização das ações de proteção social básica e especial voltadas para a atenção à família e seus membros,



executados preferencialmente em unidades públicas próprias, os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), podendo, entretanto, também ser executados em parceria com entidades não governamentais de assistência social, constituindo a rede socioassistencial no município.

Esse novo paradigma vem delineando mudanças significativas na concepção, gestão e forma de financiamento dos serviços, benefícios, programas e projetos, estabelecendo a necessidade de padrões básicos de qualidade e critérios de atendimento, com vistas a tornar a assistência social uma possibilidade concreta de reconhecimento público e de satisfação das demandas de seus usuários.

Para Carvalho (2005), a Política de Assistência Social tem avançando muito rapidamente em sua regulação pelo Estado, na definição de seus parâmetros, padrões e prioridades. Entretanto, ainda apresenta um grande desafio que é o de operacionalizar os benefícios, serviços e projetos de acordo com os parâmetros, padrões e critérios do Sistema Único de Assistência Social, sob a lógica da proteção social, pois o desafio da contemporaneidade não é a legitimação, mas a concretização de direitos (BOBBIO, 2004).

O SUAS materializa o conteúdo da LOAS cumprindo, no tempo histórico, as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados da política de assistência social, configurando um novo desenho dessa política pública, no qual se articula seus três eixos balizadores: a gestão, o financiamento e o controle social. Esse novo ordenamento põe um enorme desafio: efetivar, no formato de um sistema único, um modelo capaz de suprir a lacuna histórica entre o modo de operar e o modo de financiar a política de assistência social (TAVARES, 2009).

Ante o exposto, buscaremos apontar os avanços, os desafios e os principais dilemas que perpassam a questão do financiamento da assistência social, procurando destacar como o financiamento contribui para a construção e efetivação desse sistema integrado e participativo numa perspectiva de rompimento com as ações segmentadas e fragmentadas que historicamente tem sido praticadas no âmbito da assistência social.

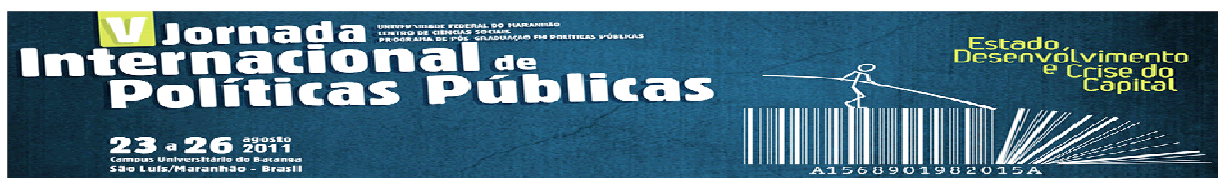
3 AVANÇOS, DESAFIOS E CONTRADIÇÕES NO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL



O arcabouço jurídico-normativo na área da assistência social, representado principalmente pela Constituição Federal de 1988, pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) pela Norma Operacional Básica (NOB/SUAS-2005) e regulações complementares, afirmam o rompimento com um modelo de financiamento da assistência social marcado por práticas segmentadas, centralizadas e pontuais, assentadas, por vezes, em bases patrimonialistas e clientelistas e operando pela lógica convenial e *per capita* para o repasse de recursos, instituindo uma nova sistemática de financiamento que expresse o modelo de gestão proposto pelo SUAS, com base nas seguintes diretrizes: co-financiamento pelas três esferas de governo, com repasses regulares e automáticos e gestão financeira através dos Fundos de Assistência Social (Nacional, Estaduais e Municipais); estabelecimento de pisos de proteção correspondentes ao nível de complexidade da atenção a ser operada a partir do cálculo dos custos dos serviços socioassistenciais em padrão adequado de quantidade e qualidade; definição de responsabilidades e competências para as três esferas de governo com base em diagnósticos socioterritoriais, porte dos municípios e nível de gestão do sistema; correspondência nos instrumentos de planejamento público (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA), dentre outras.

Observa-se, nessa perspectiva, que a gestão e o financiamento das ações socioassistenciais no novo desenho institucional preconizado pela PNAS (BRASIL, 2004) precisa romper com os velhos paradigmas da segmentação, fragmentação, focalização e levar em conta as demandas do território e das famílias foco prioritário das ações socioassistenciais (YAZBEK, 2004). Desse modo, a territorialização apresenta-se não mais para o atendimento de demandas e necessidades genéricas, mas de demandas e necessidades concretas a partir da identificação dos problemas, potencialidades e situações diagnosticadas que emergem de uma determinada população em um determinado local.

O financiamento das ações do SUAS é feito no âmbito das três esferas de governo, atendendo a uma definição clara das competências e responsabilidades dessas esferas de governo – no caso do município, conforme o nível de gestão a que está habilitado -, sendo que a participação e mobilização da sociedade civil (usuários, fóruns,



movimentos e conselhos) tem papel efetivo na sua implantação e implementação (BRASIL, 2005).

Atendendo aos princípios da descentralização político-administrativa e de participação da sociedade a LOAS instituiu os fundos especiais para o financiamento da assistência social, implantados e implementados pelos três entes federados, enquanto unidades orçamentárias. Assim, o financiamento das ações do SUAS deixa de fazer uso do *per capita* – mais focado na conformação de quantidades do que na qualidade dos serviços prestado -, passando a ocorrer por meio de pisos de proteção que promove o repasse de recursos em conformidade com os serviços e a necessidade da população, com determinada capacidade instalada pela gestão. Essa forma de financiamento rompe com a prevalência da relação de convênios, pois promove o repasse automático fundo a fundo. Nessa perspectiva, o recurso não é mais carimbado, permitindo que o município organize a sua rede de proteção social, definindo quais os serviços, programas, projetos e benefícios deva executar, considerando as demandas e necessidades das famílias.

Outro avanço importante trazido pela PNAS, que implica mudança de concepção para a gestão financeira da assistência social, é o respeito às instâncias de pactuação e deliberação, expresso na orientação de que o financiamento guarde estreita correspondência com as deliberações das conferências e conselhos de assistência social. Nesse sentido, o Conselho precisa conhecer quais são os territórios de vulnerabilidade do município e ter acesso ao diagnóstico efetuado para a sua identificação. De modo que o controle social assume um papel relevante nesse contexto de implementação das ações do SUAS, no sentido de monitorar se as execução dos serviços, programas, projetos e benefícios estão focados na atenção às famílias e nas necessidades que estas apresentam. Com base no diagnóstico do território é possível conhecer a população e o que nele existe, e, a partir daí operacionalizar as ações e fazer os investimentos necessários à qualificação dos serviços, programas, projetos, benefícios socioassistenciais.

Desse modo, o controle social exercido pelos Conselhos de Assistência Social atua na deliberação, fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes da emanadas das conferências, tendo competências voltadas para a aprovação do Plano Municipal de Assistência Social, apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área, definição dos critérios de partilha e da



forma de repasse dos recursos, além de normatizarem, disciplinarem, acompanharem, avaliarem e fiscalizarem os serviços de assistência social, definindo conjuntamente os padrões de qualidade do atendimento e a adequação destes serviços aos princípios da política (BRASIL, 2004).

Apesar dos marcos regulatórios e dos avanços destacados acima, a consolidação dos direitos e da proteção social afiançada pela política de assistência social constitui um desafio que esbarra ainda na forma de operar o financiamento dessa política pública.

De acordo com Salvador (2010), a maior parte dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) – cerca de 90%, em 2007 – estão comprometidos com o pagamento do Benefício Assistencial de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV), dificultando a ampliação do montante de recursos a serem transferidos tanto para a manutenção das ações e serviços, como para a estruturação da rede socioassistencial conforme preconiza a NOB/SUAS.

Vale ainda ressaltar que a repartição de responsabilidades entre os entes federados no que concerne à assistência social, especialmente no que diz respeito ao financiamento, caminha a passos muito lentos. Apesar dos avanços na esfera federal, os Estados ainda não assumiram seu papel no co-financiamento fundo a fundo do SUAS, sendo que algumas iniciativas de repasse de recursos dos Estados para Municípios vem acontecendo na modalidade de convênios ou similares.

Outro aspecto que contradiz a lógica do SUAS e constitui desafio para sua consolidação é a inexistência de percentuais legais e obrigatórios de financiamento de suas ações, o que em certa medida desresponsabiliza o poder público nos três níveis de governo.

4 CONCLUSÃO

A política de assistência social ocupa um campo novo de atuação após a Constituição Federal (1988) e a LOAS (2003), que é o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal, apresentando uma nova matiz e iniciando um processo que tem como perspectiva torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitam. De modo que a inserção da assistência social na



seguridade aponta para seu caráter de política de proteção social articulada a outras políticas do campo social, voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida (SPOSATI, 2004b)

O SUAS representa um novo desenho da política de assistência social, com a centralidade das ações na família e a primazia do Estado na universalização da cobertura para serviços, programas, benefícios e projetos sob sua responsabilidade e na garantia de direitos e de acessos a esses direitos.

A Consolidação dessa nova arquitetura de gestão, ordenamento normativo e direção política configurada no SUAS, enquanto sistema público estatal (SILVEIRA, 2009) está a exigir o aprimoramento da sistemática de financiamento da política, com ampliação dos orçamentos, definição clara de percentuais legais e fontes de financiamento nas três esferas de governo. Há que clarear melhor as responsabilidades do ente estadual tanto no que concerne à execução de ações quanto ao co-financiamento mediante repasse aos fundos municipais.

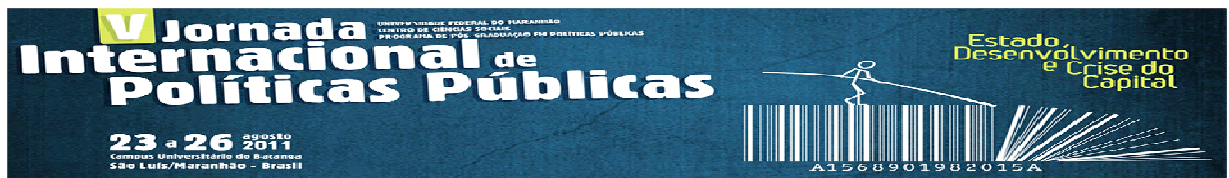
Imprescindível, ainda, é avançar nos padrões de financiamento federal para as ações socioassistenciais do SUAS, desconcentrando os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social dos programas e benefícios de transferência direta de renda, a exemplo o Benefício Assistencial de Prestação Continuada (BPC) e transferência de renda condicionada, associada ao Programa Bolsa Família.

Ao longo de quase 18 anos de vigência da LOAS, a assistência social avançou na regulação da gestão – forma de organização, parâmetros, tipificação de serviços, padrões e prioridades -, entretanto, se não tiver aporte suficiente de orçamento e de recursos, baseado em fontes de financiamento dotadas de capacidade efetiva de arrecadação, a efetivação desse sistema integrado e participativo, implicando rompimento com as ações segmentadas, fragmentadas e pontuais que, muitas vezes, não correspondem às necessidades específicas, ainda permanece um horizonte obscuro.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: 1988, Brasília, 2008.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social** - LOAS, lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 1988, Brasília, 2009.



_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. **Política Nacional de Assistência Social**, 2004.

_____. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução nº 130, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, **Norma Operacional Básica dos Recursos Humanos da Assistência Social** (NOB-RH), 2006.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Assistência Social: Reflexões sobre a política e sua regulação**. Mimeo, Novembro, 2005.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Tradução Iraci Poleti. Petrópolis: Vozes, 1998

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Sistema Único de Assistência Social: institucionalidade e processos interventivos. In: **Revista Serviço Social & Sociedade – Mundialização do Capital e Serviço Social**, nº 98, São Paulo: Cortez, Junho/2009, p.335 – 361.

ROSANVALLON, Pierre. **A Nova Questão Social**, Brasília: Instituto Teutônio Vilela, 1998.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

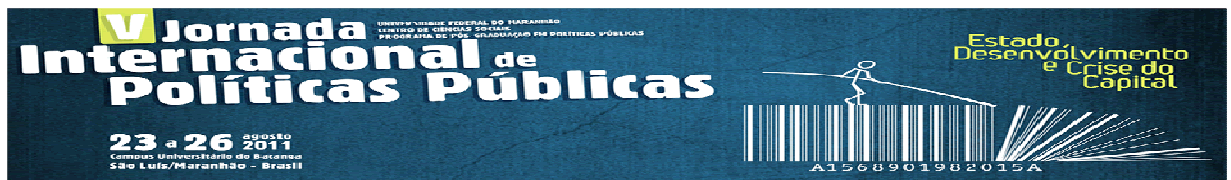
SPOSATI, Aldaíza de Oliveira, DONETTI, Dilsea Adeodata, yazebek, Maria Carmelita. **A Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras**. 6.ed. São Paulo: Cortez, 1985.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. In: **Revista Serviço Social & Sociedade – Informe-se**, nº 78, São Paulo. Cortez, Julho/2004, 2004a, p.171 –179.

_____. **A menina Loas: um processo de construção da assistência social**. São Paulo: Cortez, 2004b.

_____. (Coord). **A Assistência Social no Brasil 1983-1990**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

TAVARES, G. de C. O financiamento da Política de Assistência Social na era SUAS. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.



YAZBEK, Maria Carmelita. As Ambigüidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, Assistência Social Políticas e Direitos, nº 77, ano XXV, São Paulo: Cortez, março de 2004.