

# O papel do MDS na institucionalização do Sistema Único de Assistência Social / *The role of the Ministry of Social Development and Fight against Hunger-MDS- in the institutionalization of the Unified Social Assistance System – SUAS*

ARIANE REGO DE PAIVA\*

LENAURA DE VASCONCELOS COSTA LOBATO\*\*

**Resumo:** O objetivo é analisar a institucionalização recente da política de assistência social a partir do papel e das ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, para a implementação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS através do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. A premissa é que as instituições são fundamentais no processo de reprodução ou de mudança na posição do Estado nas políticas sociais. Assim, conhecer seus papéis auxilia na compreensão dos impasses e possibilidades de concretização dessas políticas. São descritas e analisadas a criação do MDS, sua estrutura organizacional, a construção da regulação do SUAS e das ações implementadas, e seu sistema de informação, monitoramento e avaliação. Procura-se demonstrar o papel protagônico do nível federal na construção do SUAS e como esse protagonismo tem contribuído para a institucionalização da política de assistência social.

**Palavras-chave:** Política de assistência social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. SUAS.

**Abstract:** The objective is to analyze the recent institutionalization of social assistance policy from the role and actions of the Ministry of Social Development and Fight against Hunger -

\* Assistente Social, Mestra em Política Social pela Universidade Federal Fluminense - UFF e Doutoranda do Programa de Estudos Pós Graduados em Política Social da UFF. Professora do Curso de Serviço Social do Centro Universitário Geraldo Di Biase. Coordenadora do Centro de Referência Especializado de Assistência Social do município de Volta Redonda – RJ.

\*\* Socióloga, Mestra em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas, Doutora em Ciências – Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz. Professora Associada da Escola de Serviço Social e do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense. Coordenadora do Núcleo de Avaliação e Análise de Políticas Sociais-NAP/UFF.

MDS in the implementation of the National Social Assistance Policy- PNAS and the Unified Social Assistance System - SUAS. The premise is that institutions are essential in the process of reproduction or changing of the position of the state in social policies and, therefore, knowing the role of these institutions helps understanding the difficulties and possibilities of carrying out these social policies. There are described and analyzed the creation of the MDS, its organizational structure, the regulation and actions developed to implement the SUAS as so as the information, monitoring and evaluation system created by MDS. The study seeks to demonstrate the leading role of the federal level in the construction of the SUAS and how this role has contributed to the institutionalization of social assistance policy.

**Keywords:** Social assistance policy. Ministry of Social Development and Fight against Hunger. SUAS.

## Introdução

Este trabalho tem como objetivo analisar a institucionalização recente da política de assistência social a partir das ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS para a implementação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, através do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Desde 2005, com a implementação do SUAS, vem se consolidando uma nova institucionalidade da política de assistência social como direito e como dever do Estado. A assistência social vem buscando alterar seu caráter tradicional de intervenção estatal associada ao clientelismo e ao assistencialismo, para se constituir como política social pública, democrática e descentralizada. Para essa mudança tem sido importante a implantação de novas estruturas organizacionais e novos mecanismos de gestão criados no âmbito setorial, que buscam construir uma burocracia pública própria da assistência, baseada em uma nova lógica de intervenção do Estado. Nesse processo, destaca-se a criação e o papel do MDS como órgão federal de condução da política de assistência social.

A importância das instituições na formulação e implementação das políticas públicas já está bem detectada pela literatura. Estudos já clássicos, como o de Immergut (1996), demonstram que as instituições interferem e mesmo moldam a atuação dos atores sociais.

Instituições são tanto estruturas organizacionais com capacidade legal e política de produzir e fazer valer mecanismos de incentivos e punições, como valores, regras e normas que pautam a vida social. Na formulação e implementação de políticas públicas e sociais, elas orientam concepções, definem estratégias, alocam recursos e influenciam valores. Ou seja, as instituições têm forte influência na produção, reprodução ou alteração da direção do Estado nos problemas públicos.

O governo federal possui uma função imprescindível no processo de consolidação das políticas. É ele quem organiza e dá as diretrizes para que as ações aconteçam em todo o país, de forma a considerar as necessidades regionais. É a partir das negociações nesta esfera para instituir o aparato legal que serão direcionadas as ações e que se pode constituir uma política como de Estado e não de governo.

A política de assistência social vem sofrendo mudanças institucionais significativas com a implementação do SUAS. Propõe a universalidade e equidade e tem como proposta fundamental uma nova organização para esta política, criando padrões de qualidade na oferta de serviços e cofinanciando as ações locais e regionais, considerando as especificidades territoriais brasileiras. Por ser um sistema novo e ainda em construção, analisar sua implementação pode ser de grande valia para que os atores envolvidos nesse processo, em todos os níveis de governo, possam verificar seus rumos e traçar seu percurso.

Cabe lembrar que, no percurso histórico de consolidação desta política setorial, essa é a primeira vez que se propõe uma

mudança radical em sua forma de gestão, tanto no que tange aos mecanismos de descentralização das ações da esfera federal para os demais níveis de governo; nas formas de seu financiamento e repasse de recursos aos entes federados; quanto na organização da proteção social e na prestação dos serviços.

A partir da década de 1990, as reformas institucionais trouxeram novas perspectivas para as políticas públicas. Desde a década de 1980 que se acirraram as críticas ao modelo clientelista e assistencialista das práticas governistas, com movimentos populares que clamavam por um reordenamento das políticas sociais que respondessem aos anseios por maior equidade e justiça social. A Constituição Federal de 1988 trouxe novos arranjos legais para a elaboração e implementação de políticas públicas. Para efetivação da ampliação de uma esfera democrática permanecem, contudo, as pressões de forças políticas de cunho conservador, mecanismos clientelistas ainda vigentes e fortes privilégios corporativos no sistema de políticas (DRAIBE, 1998).

De acordo com Fleury (2002, p. 24), é exatamente a capacidade de alterar as relações de poder e transformar as estruturas burocráticas do Estado e de organizações da sociedade civil que deve ser o critério de avaliação das políticas sociais. Souza (2003), ao discutir os problemas do “estado do campo” e as perspectivas da agenda de pesquisa em política pública no Brasil, pontua sobre a necessidade de maior troca entre os pesquisadores sobre o tema, de forma a ampliar o conhecimento do que já foi produzido. De acordo com Lobato (2004, p. 97), a política tem como identificador do seu conteúdo inerente o poder de interferir e eventualmente transformar as relações sociais.

A implementação do SUAS tem sido um processo muito rico de construção coletiva, a partir de uma política pública que é pactuada a todo momento entre a esfera federal, os estados e municípios, com participação de diferentes atores governamentais

e não governamentais. Isso implica em uma relação de respeito à autonomia dos entes federados e, principalmente, respeito à importância que cada ente assume no pacto federativo para a consolidação da política.

A institucionalidade da assistência social como política pública poderia ser pesquisada a partir de vários vieses. Neste trabalho, limitou-se o estudo através da organização da política de assistência social pelo MDS e suas normatizações, apresentando como a gestão da assistência social tem se dado no âmbito federal através do MDS. Trata-se da estrutura organizacional do Ministério, a construção da regulação do SUAS e das ações implementadas, bem como de seu sistema de informação, monitoramento e avaliação. O objetivo é demonstrar o papel protagônico do nível federal na construção da política e como a criação de uma instituição própria contribuiu para alavancar esse protagonismo, para a institucionalização em si da política de assistência social.

## **Assistência Social: A Conquista de um Ministério**

Para a análise da institucionalidade da política de assistência social, o espaço institucional em que ela se processa é de caráter essencial. De acordo com Immergut (1996), as instituições podem explicar tanto a estabilidade quanto a mudança de políticas. Nesta direção, a autora defende que *inputs* (demandas formuladas por grupos sociais ou heranças de políticas anteriores) e *outputs* (dispositivos específicos da legislação) podem se articular de formas diferenciadas em sistemas políticos diversos. São as instituições políticas que estabelecem regras para as negociações dos diversos grupos de interesses, e estas regras podem facilitar ou dificultar a concretização e/ou consolidação das políticas. Não são as instituições que decidem os resultados e os rumos de uma política pública, pois isto acontece num contexto de disputas. O que se quer dizer é que, ao definir as regras do jogo dessas

disputas, as instituições políticas criam as condições sob as quais os conflitos irão ocorrer.

Regras de fato que se originam nos resultados eleitorais e nos sistemas partidários alteram a maneira pela qual essas instituições formais funcionam na prática. O conjunto dessas normas institucionais determina lógicas distintas de tomada de decisão, que definem os parâmetros da ação do governo e da influência dos grupos de interesse. (IMMERGUT, 1996, p. 140)

No Brasil, o estudo da assistência social através das organizações que a implementaram durante sua história nos dão a clareza de que a dinâmica institucional/organizacional contribuiu ou até mesmo determinou a forma como a política se estabeleceu.

Conforme análise de Immergut (1996), o poder executivo possui importância significativa na formulação de políticas públicas, na medida em que as instituições políticas fazem a mediação das disputas entre os grupos e por serem elas as definidoras das regras do jogo.

### **Trajectoria das Organizações Federais de Implementação da Política de Assistência Social**

Behring e Boschetti (2007), concordando com diversos outros autores, afirmam que não é fácil estimar com precisão em que tempo a política de assistência social se estabelece no Brasil, dada sua configuração possuir caráter fragmentado, desorganizado e instável ao longo das décadas, havendo utilização dessa política para os mais diferentes fins por cada período de governo.

Identifica-se uma definição mais clara das ações de assistência social a partir de sua centralização por meio da Legião Brasileira de Assistência - LBA, surgida na década de 1940. A construção de uma institucionalidade da assistência social como política pública

por esta organização não rompeu com as práticas históricas que se constituíram ao longo dos anos. Além disso, ainda associou a coordenação das ações da política ao primeiro-damismo, quando vinculou sua presidência às primeiras damas.

A LBA foi fundada pelo governo de Getúlio Vargas para prestar serviços assistenciais às famílias dos pracinhas brasileiros convocados para a II Guerra Mundial. Após 1946, com o fim da guerra, há uma reformulação do seu estatuto e passa, então, a ser uma instituição para o trabalho com a infância e a maternidade, ligada hierarquicamente ao Departamento Nacional da Criança.

Em 1974, quando criado o Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS, este incorporou a LBA e outras organizações públicas. A partir deste período, muda-se a lógica da direção da LBA, devido à ênfase dada à política social pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento - PND. A instituição, então, incorpora uma racionalidade técnico-administrativa (FLEURY, 2006), característica do tecnocracismo do governo militar.

No entanto, essas medidas de caráter modernizante não foram suficientes para dirimir o perfil institucional e a cultura consolidados ao longo desses anos. Até porque o caráter, dito retrógrado e ultrapassado, do assistencialismo tem-se mostrado necessário à manutenção das práticas de relação do governo com as populações despossuídas. (FLEURY, 2006, p. 65)

Essa associação da assistência à estrutura institucional da previdência, herdada da ditadura militar da década de 1960, consolidou-se com o Sistema Nacional da Previdência e Assistência Social – SINPAS, de 1977. Neste sistema, a assistência social não conseguiu se integrar de uma forma organizacional igualitária à política de previdência, por seus determinantes históricos: atender os desvalidos, não segurados, sendo utilizada pelas instâncias estatais para manter uma relação de benemerência e subalternidade com as populações empobrecidas; enquanto que

à previdência cabia a atenção aos trabalhadores contribuintes, de maior importância para o mercado. No SINPAS, a assistência social era basicamente implementada pela LBA e sua rede de instituições privadas conveniadas (BEHRING e BOSCHETTI, 2007).

No aparato institucional do Estado, a assistência social, por muito tempo, esteve ligada à previdência social. Como nosso sistema de proteção sempre foi fundado tendo como base as relações do trabalho, isto dava uma posição secundária à assistência social em relação à previdência, apesar do crescimento de suas ações e de seu financiamento (FLEURY, 2006). Além do mais, essa dependência corroborava o entendimento de que a assistência social era menos importante, comparada às demais políticas sociais.

Com o processo de redemocratização da década de 1980, após muitos debates entre os movimentos sociais, partidos políticos e vários grupos de interesses, define-se o conceito de seguridade social e incorpora-se esta ideia no processo constituinte. A assistência social, então, ao ser incorporada pela seguridade social, passou a ser alvo de várias tentativas de organização institucional pelo governo federal. De acordo com pesquisa realizada por Lima (2003), em 1988, a LBA e a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor - Funabem passaram para o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social e, em 1989, transferiram-se para o Ministério do Interior.

Em 1990 extinguiu-se a Funabem e criou-se a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência - FCBIA. Esta e a LBA passaram a fazer parte do Ministério da Ação Social e, mais tarde, do Ministério do Bem-Estar Social.

Cabe incluir neste percurso histórico, a regulamentação da assistência social pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, em 1993. Esta instituía o Ministério do Bem-Estar Social

como órgão federal de organização da política. Porém, como a LBA se institucionalizara de forma fortalecida na área social, com representação nos 27 estados federativos e com apoio de instituições governamentais e não governamentais conveniadas, espalhadas em diversos municípios brasileiros, os atores envolvidos apresentaram resistência aos processos de mudança (LIMA, 2003).

Somente em 1995 houve uma reforma ministerial em que se transformou a estrutura organizacional da assistência social realmente. Neste ano, o Ministério do Bem-Estar Social foi extinto e a assistência social retornou para o Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS, sendo a Secretaria de Assistência Social - SAS a responsável pela formulação e implementação da política de assistência social no âmbito federal, adquirindo status de ministério. Houve ainda a criação do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, como órgão de controle social e de formulação da política nacional de assistência social. Em 1999, a SAS sofreu uma alteração de nomenclatura, mas não modificou suas atribuições, e passou a se chamar Secretaria de Estado de Assistência Social - SEAS.

Em 2003, há a criação do Ministério da Assistência Social, que é extinto no ano seguinte. A assistência social vai compor o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Este novo Ministério possui uma direção ampliada, para além da condução da política nacional de assistência social. A assistência social passa novamente a ser de responsabilidade de uma secretaria neste Ministério, a Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS.

A estrutura do MDS conta com quatro secretarias, além da SNAS: Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI;

e Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias - SAIP. Existe uma estrutura própria do gabinete do Ministro, além de uma Secretaria Executiva, que fica com a supervisão administrativa das demais secretarias e a coordenação geral de todas as ações do MDS.

### **A Organização da Política de Assistência Social pelo MDS**

No processo de organização da política de assistência social pela esfera federal, após a extinção da LBA na década de 1990, há um esforço da equipe da SAS e depois SEAS de fortalecer a política de assistência social pelo país. Percebe-se este movimento com o número de programas criados, produções de material informativo, capacitações a gestores e profissionais da área, e portarias de regulação das formas de repasses de recursos financeiros e de critérios para a relação entre os entes federados, incluindo a própria Norma Operacional Básica – NOB, de 1997.

Mesmo assim, houve muitos entraves na tentativa de ampliação e fortalecimento do capital institucional da assistência social. O primeiro a ser destacado são os programas federais, que possuíam características de focalização para segmentos vulneráveis, em “pacotes” prontos para todo o país, sem se considerar as diferenças regionais e a própria demanda, sem avançar numa perspectiva de universalidade e autonomia aos demais níveis de governo.

Os repasses financeiros aos municípios e estados se davam por forma de convênios, os recursos eram “carimbados” para determinada ação, o que leva a crer que as municipalidades e os estados não eram respeitados como entes da Federação e, além do mais, em busca de recursos da esfera federal, muitos entes implementavam os programas sem um diagnóstico preciso da situação e da real necessidade de determinadas ações.

Soma-se a esse cenário o fato de que o governo de Fernando Henrique Cardoso lançou o Programa Comunidade Solidária que competia com a política de assistência social. Ao longo dos dez primeiros meses de implementação, o programa totalizava nove ações, absorvendo recursos da ordem de R\$ 2,6 bilhões. Os princípios do programa estavam divididos em quatro grandes pilares: Parcerias, Solidariedade, Descentralização e Integração e Convergência das Ações. Era coordenado pela primeira-dama, Ruth Cardoso, e tinha a função de promover o fortalecimento de redes solidárias nos locais com baixo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e com concentração de pobreza, num claro retrocesso à prática do primeiro-damismo e incorporação de instituições privadas na implementação de ações públicas.

Além do Programa Comunidade Solidária, foram criados vários programas compensatórios, como forma de minimizar a situação de miséria de uma parcela da população – bolsa-escola, vale-gás, bolsa-alimentação, etc. Esses programas, apesar do volume de recursos destinados, não possuíam vinculação com serviços socioassistenciais e atendiam as consequências e não as causas da exclusão, com valores muito baixos de renda para as famílias beneficiárias.

Na campanha eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, o grande mote para a área social foi o Programa Fome Zero. O programa tinha como proposta várias ações para combater e erradicar a fome no Brasil, apresentando a importância de se criar uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Mas, durante a campanha, ficou claro que este seria um grande programa articulador, fora do âmbito da política de assistência social. Houve várias mobilizações dos profissionais da área, com envio de cartas e documentos de grupos específicos para a assessoria da campanha do então candidato, para que o mesmo incluísse as discussões do Programa Fome Zero na elaboração da proposta do governo para a assistência social. Citamos o Conselho Federal

de Serviço Social – CFESS, dando mostras de que os assistentes sociais sempre foram atores importantes na condução desta política pública e o Setorial de Assistência Social do Partido dos Trabalhadores (do qual muitos componentes do conjunto CFESS/CRESS faziam parte). O grupo do Setorial chegou a publicar, em revista científica do Serviço Social no ano de 2003, a carta de sua 10ª reunião ampliada, que foi enviada a Lula, já eleito presidente, e a sua Comissão de Transição do Governo.

O governo Lula criou o Ministério da Assistência Social, mas o Programa Fome Zero concorria desigualmente com as ações do Ministério, pois, além de ficar em lócus privilegiado, possuía muito prestígio no governo. Por ser a bandeira da campanha, a imagem do programa teve repercussão para toda a sociedade brasileira e também para o exterior. Criaram-se três instâncias ligadas diretamente à Presidência da República para a formulação e implementação da Política de Segurança Alimentar: 1) O Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome - MESA; 2) O Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA; e 3) Uma Assessoria Especial de Mobilização do Programa Fome Zero.

Apesar do MESA ter incorporado ações que pudessem ser atribuídas ao Ministério de Assistência Social e, com isso, gerar um possível enfraquecimento do poder institucional da política pública de assistência social, adquirir um ministério exclusivo, poderia ser, por outro lado, um ganho em visibilidade política e na possibilidade de fortalecimento de sua institucionalidade. Durante bastante tempo, militantes, profissionais e outros atores do cenário político demandavam por um ministério específico para a área, sendo esta uma deliberação de várias conferências nacionais.

As decisões políticas não são singulares. Apesar de serem datadas historicamente, não são atos isolados em um determinado momento do tempo; as decisões políticas são resultado de uma

sequência de decisões tomadas anteriormente, por diferentes atores políticos, representantes em arenas diversas (IMMERGUT, 1996). O governo do presidente Lula, ao tomar a decisão por separar a assistência social da previdência e dedicar-lhe um ministério próprio, deu a esta política um *status* que há muito esperavam militantes, políticos, gestores, profissionais do setor e de outras áreas. Mas não se tem dúvidas de que os resultados eleitorais de 2002 muito contribuíram para que essa reivindicação fosse atendida naquele momento histórico, com a influência de novos grupos de interesse no cenário político.

Em 2004, houve um redesenho institucional e o então Ministério da Assistência Social se funde ao MESA e à Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família. Essa fusão assume o nome de Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O MDS foi criado através da Medida Provisória nº 163, em janeiro de 2004, transformada na Lei nº 10.868, de maio de 2004. Dentro da estrutura organizacional do MDS, a assistência social, então, passa a ser de responsabilidade da SNAS.

Antes da criação do MDS, já havia várias iniciativas sociais do governo Lula, sendo o Programa Fome Zero o grande articulador dessas iniciativas. Portanto, era preciso um órgão com a capacidade de interlocução para agregar essas ações que foram inicialmente concebidas separadas, localizadas institucionalmente em vários órgãos do governo. Era preciso um espaço que colocasse em prática uma gestão administrativa que garantisse a integração e a visibilidade ao conjunto de ações:

(...) mas visibilidade não só na sociedade, mas também no governo como um todo, e internacionalmente dessas ações de inclusão social de reconhecimento da cidadania de setores mais excluídos da sociedade. (...) O destaque para questão da fome foi muito mais com o objetivo de assumirmos social e politicamente que no nosso país há muitas pessoas com um nível tal de desproteção e de exclusão, e a fome é um fator evidente dessa exclusão, então

destacar a exclusão social e a questão da fome, acho que foi uma chamada não no sentido de excluir fome do desenvolvimento social, mas de chamar a atenção de que a fome é o entrave do desenvolvimento social e desenvolvimento econômico<sup>1</sup>.

Por ser um órgão idealizado pelo governo com cunho articulador, que recebeu ações de vários outros setores, a escolha de incluir “desenvolvimento social” no nome do Ministério não se dá aleatoriamente. Percebe-se claramente que a assistência social, para o governo, é apenas mais um foco de uma ação maior de atenção à exclusão social, que engloba desenvolvimento social e desenvolvimento econômico.

Pela especificidade do Ministério, a escolha de seu representante teria que considerar sua legitimidade tanto para o governo quanto para a sociedade. O ministro Patrus Ananias (primeiro a ocupar o cargo no MDS) possuía uma história política no estado de Minas Gerais, foi prefeito de Belo Horizonte com uma avaliação muito positiva de sua gestão, principalmente na área social, e havia sido o deputado federal mais votado do estado, além de seu envolvimento com movimentos sociais ligados à Igreja Católica.

(...) ele é uma pessoa muito agregadora e um Ministério que se origina de partes... O MDS herdou programas concebidos em separado, em estruturas separadas, então trazer tudo isso para dentro de um único órgão e trabalhar no sentido de fazer esse órgão funcionar com unidade, de maneira articulada, é necessário que seja uma pessoa com capacidade grande de agregar, de somar, de fazer com que as partes funcionassem na perspectiva do todo<sup>2</sup>.

Para articulação das quatro secretarias que compõem o Ministério, foi instituída uma reunião de secretariado e assessorias

---

<sup>1</sup> Entrevista com assessoria da SNAS em 03 de julho de 2008.

<sup>2</sup> Entrevista com Assessoria da SNAS em 03 de julho de 2008.

do Gabinete do Ministro, coordenada pela Secretaria Executiva, para discutir os problemas e as ações conjuntas.

O que mais chama atenção no organograma do MDS, especificamente na área da assistência social, é que o Programa Bolsa Família (desmembramento do Programa Fome Zero e que incorporou os demais programas de transferência de renda do governo anterior), o maior programa de transferência de renda direta aos cidadãos, e o Cadastro Único – CadÚnico, que é um instrumento de cadastramento das famílias empobrecidas para garantia do acesso aos programas sociais do governo federal, estão na SENARC e não na SNAS.

A explicação para que o Bolsa Família e o CadÚnico fiquem numa secretaria específica é exatamente a importância dos mesmos para o governo. Por demandar uma atenção especial politicamente, e devido à sua amplitude de cobertura, criou-se uma estrutura organizacional especial para o cadastro (que é base do Programa Bolsa Família) e para o próprio programa. Vale a pena lembrar as críticas de alguns estudiosos e da mídia sobre o Bolsa Família ser um programa eleitoreiro, utilizado para a reeleição do presidente.

Diante de tantas críticas e de várias denúncias sobre a má utilização dos recursos e por ser um programa que está o tempo todo nos jornais, seja por suas falhas ou por suas conquistas, é compreensível que, para o governo, seja importante ter uma equipe específica para a sua gestão. Por outro lado, há uma desqualificação da gestão da assistência social, pois não há uma estratégia explícita do MDS para que a implementação do programa se dê nos órgãos de execução desta política nos outros níveis de governo. Há municípios com gestão do programa em órgãos da saúde e educação. Mesmo que este número não seja tão significativo, demonstra a baixa institucionalidade da política. Sem dúvida, fortaleceria a visibilidade da assistência social para a sociedade se esta fosse a política que institucionalizasse o Bolsa Família.

É possível identificar que o MDS tem conseguido articular as duas políticas: a política de segurança alimentar e a de assistência social. Elas se complementam na luta contra a fome, a pobreza e as desigualdades sociais (ARANHA, 2005). Além da integração intersetorial conseguida internamente, o MDS tem conseguido articulação com os demais ministérios da área social: a descentralização do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE em parceria com a Secretaria Especial de Direitos Humanos e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA; inclusão das questões de gênero nos atendimentos das unidades Centro de Atendimento de Assistência Social – CRAS, da proteção social básica e Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, da proteção social especial em parceria com a Secretaria Especial de Política para as Mulheres - SPM; o Benefício de Prestação Continuada - BPC na Escola e o PROJOVEM que acontecem em parceria com outros ministérios, entre outras ações.

Mesmo com a perda desse *status* de ter um ministério próprio, a Secretaria Nacional de Assistência Social tem conseguido avançar na perspectiva de dar à assistência social um caráter político e técnico. A demanda antiga por um sistema descentralizado e participativo efetivo, com responsabilidades definidas entre os entes federados, está tomando forma através da elaboração e implementação da nova política nacional de assistência social.

## **O SUAS e o Papel do MDS como Fomentador de sua Implementação**

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da regulamentação da assistência social através da LOAS em 1993, muitos foram e ainda são os desafios para consolidar essa política como direito, efetivada nos moldes desenhados pelo complexo

sistema descentralizado e participativo, com parceria entre setor público e organizações da sociedade civil, com comando único das ações e com princípios fundamentados na universalização dos direitos sociais, igualdade no acesso aos atendimentos, equidade e controle social.

Desde que a LOAS foi sancionada, o país teve algumas conferências nacionais de assistência social, entre outras formas de participação popular e dos governos em conselhos, seminários, fóruns, conferências estaduais e municipais. Desde então, tenta-se aprimorar o sistema, na perspectiva de romper com práticas focalizadas e fragmentadas, como o paralelismo e a descontinuidade das ações; enfim, com o não reconhecimento da assistência como política de direito do cidadão. Nesta direção, a IV Conferência Nacional, realizada em Brasília, em dezembro de 2003, a partir de grande mobilização social que envolveu estados e municípios, profissionais, militantes e usuários, deliberou pela construção e operacionalização do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

A partir do marco desta Conferência, portanto, o MDS, órgão responsável pela organização da política de assistência social em âmbito nacional, tomou como decisão política cumprir a deliberação e iniciou o processo para implantação e implementação do SUAS, que até então não contava com proposta “orgânica, sistematizada e articuladora das três esferas de gestão pública” (SPOSATI, 2004, p 171).

Através de sua Secretaria Nacional de Assistência Social e do Conselho Nacional de Assistência Social, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social - PNAS pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004 – Diário Oficial da União de 28/10/2004. A PNAS foi construída com a contribuição de vários atores de todo país e veio como um balizador para nortear o redimensionamento da política pública.

Sposati (2006), ao fazer uma avaliação de um ano de implementação do SUAS, faz uma ressalva de que o sistema não é “produto do inesperado, da genialidade ou da prepotência do governo federal”, mas sim do acúmulo de conhecimento e da prática, das lutas e do aprendizado com a gestão do Sistema Único de Saúde - SUS. Muito se bebeu desta fonte para a construção do SUAS e, antes mesmo de sua implementação se estabelecer efetivamente, já existem críticas ressoando exatamente por terem copiado o modelo do SUS (inclusive partes que estão sendo revistas por não atenderem as necessidades atuais de gestão).

Os princípios e diretrizes da PNAS estão em consonância com o que preconiza a LOAS e a Constituição Federal em vigor e tem por objetivos (BRASIL, 2004, p. 27): Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e ou especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem; 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; assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária.

Assim, a PNAS apresenta o SUAS como um modelo de gestão, que deverá regular e organizar as ações socioassistenciais em todo o território nacional, com a criação de normatizações para os padrões e qualidades dos serviços prestados, criação de indicadores sociais para avaliação da política e suas ações, e nomenclatura uniforme aos serviços.

De acordo com a PNAS (2004: 33-34), os eixos estruturantes do SUAS são: Matricialidade sociofamiliar; descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; financiamento; controle social; política de recursos humanos; informação, monitoramento e avaliação.

Durante o ano de 2005, foram várias as ações do governo federal, estaduais e municipais para iniciar a adaptação do sistema já existente às novas exigências. O primeiro passo para a execução da PNAS foi a elaboração de uma nova NOB, para regulamentar as ações e o financiamento e delimitar os papéis e as competências de cada ente da Federação e das instâncias de articulação, pactuação e deliberação, de acordo com a necessidade do novo modelo de gestão.

A NOB/SUAS foi aprovada pelo CNAS (Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005) depois de grandes mobilizações de profissionais da área, militantes, conselheiros dos conselhos de assistência social, usuários e gestores municipais e estaduais, do Distrito Federal, além da equipe do governo federal. Também em consonância com a Constituição Federal da República e com a LOAS, a NOB/SUAS (2005: 15) estabeleceu em seu conteúdo o caráter do SUAS; as funções da política pública de assistência social para extensão da proteção social brasileira; níveis de gestão do SUAS; instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático de gestão do SUAS; financiamento; e as regras de transição.

Vários aspectos importantes do SUAS são apontados pela NOB, dentre os quais: estabelecer a divisão de responsabilidades e competências entre os níveis de governo; reconhecer as diferenças e desigualdades regionais e municipais no planejamento e execução das ações.

Os instrumentos de gestão até então obrigatórios, instituídos pelo artigo 30 da LOAS, como possuir Conselho, Plano Plurianual e Fundo de Assistência Social, foram ampliados a partir de novos requisitos para a gestão e pelo sistema de informação elaborado para integrar as ações das unidades federativas para a área de assistência social.

Para essas mudanças e para a consolidação do SUAS, é imprescindível a ação do MDS, de forma a criar estratégias e

incentivos para que estados e municípios façam adesão às formas de gestão pactuadas e se responsabilizem pela implementação da política conforme estabelecido.

A função da SNAS é grandiosa. Pelo estabelecido na PNAS, são três eixos que orientam a formulação e implementação da política: a Proteção Social; a Vigilância Social e a Defesa Social e Institucional. O primeiro eixo tem sido alvo de grande investimento, por se tratar efetivamente dos serviços, da assistência à população propriamente dita. Como a política era vaga em relação a diversos aspectos, o “como fazer” não ficou explicitado, requerendo um esforço de condução técnica e sistematização das diretrizes, que incluem a própria configuração do MDS.

(...) hoje nós temos uma avaliação de que ele (o MDS) tem que passar por alterações e temos um projeto de lei para alteração da estrutura do MDS. Não só no caso das secretarias, mas internamente, na secretaria (SNAS) e departamentos. (...) No caso específico da SNAS, a Política Nacional fala da função da vigilância, (...) para que a gente possa planejar e elaborar programas e serviços para atender a essas demandas, para estruturar a rede de proteção. Isso é um trabalho federal, dos estados e municípios, cada um com sua atribuição própria. Não temos ainda uma estrutura para dar essa unidade, então nós já prevemos nessa nova estrutura essa coordenação de vigilância que vai ficar com técnicos (...). Então, precisa de um locus institucional pra ir formando uma concepção, criando um sistema, fomentando estados e municípios, contribuindo na capacitação para essa função nova que até então nós, assistentes sociais não exercíamos. Então tudo que se propõe como novo, exige por concepção: pessoas, estrutura e recursos, para que aquilo possa se materializar. Esse tempo vem mostrando que isso tudo precisa ser reformulado, seja no geral ou especificamente no âmbito de cada secretaria, para dar fomento a algumas ações que até então não tiveram condições de serem implementadas<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Entrevista realizada com assessoria da SNAS em 03 de julho de 2008.

O segundo eixo da PNAS trata da produção sistemática de dados e informações sobre as situações de riscos sociais e violação de direitos de todo o país. Não é como criar um sistema de monitoramento e avaliação, apesar deste sistema poder compor a vigilância social. Este eixo requer pesquisas constantes, com criação de índices que se queiram alcançar no desenvolvimento social; criação de indicadores sociais; e diagnósticos regionalizados, considerando todas as formas de exclusão e violação de direitos que afetam as várias regiões do Brasil. A vigilância social ainda não foi alavancada pela SNAS. Nem o terceiro eixo, que se refere à organização da proteção social para garantir aos cidadãos o conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa.

Apesar de algumas áreas prioritárias ainda não terem o tratamento devido, há outras frentes de atuação que merecem destaque. Vários estudos e pesquisas estão sendo financiados para levantamento de dados sobre a implementação dos programas sociais e seus resultados. Para isso, a SAGI construiu um sistema de monitoramento e avaliação, publicado em 2006 pela Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura – UNESCO. Esse sistema representa uma inovação na gestão de programas sociais, por institucionalizar uma cultura de avaliação e monitoramento na prática da administração da política pública. Na área da assistência social, programas como o de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, Agente Jovem e Bolsa Família, além do Benefício de Prestação Continuada, passaram por avaliação, com resultados disponibilizados no site do MDS. Também foi produzida pelo MDS em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE uma pesquisa sobre a gestão da assistência social em todo o território nacional, entre outros estudos e pesquisas.

Para a operacionalização da PNAS, de todos os recursos necessários, os recursos humanos foram foco de atenção do MDS. Construiu-se uma NOB de Recursos Humanos, a NOB-RH,

que propõe várias ações para a efetivação de quadros técnicos comprometidos com a política no campo do direito e do exercício da cidadania; com plano de cargos, carreiras e salários para a área. O MDS havia incluído em seu planejamento para 2008 a abertura de concurso público para a assistência social e outras áreas que o compõem. A maioria dos funcionários do MDS é de contratação flexível, o que se reflete em todo o território nacional.

De acordo com dados do IBGE (2006), no ano de 2005 o número de pessoas ocupadas na área de assistência social da administração pública municipal era de aproximadamente 140.000 pessoas, o que equivalia a apenas 2,9% do total de pessoal ocupado na administração municipal brasileira. No que se refere à relação percentual entre pessoal ocupado na assistência social por vínculo empregatício e total de pessoal ocupado na administração municipal, as formas de contratação são as mais flexíveis, com maiores índices de cargos comissionados (6,8%) e sem vínculos permanentes (5,4%); no caso de estatutários e celetistas, os índices são bem mais baixos em relação aos primeiros (1,8% e 2,8%, respectivamente) (IBGE, 2006).

Outro dado relevante é sobre a escolaridade e as profissões que ocupam a área. Das cerca de 24.500 pessoas com nível superior ocupadas na área de assistência social, mais da metade tinha formação em serviço social. O restante é distribuído entre pedagogia, 18,6%; psicologia, 18,3%; direito, 4,0%; medicina 2,1%; nutrição, 1,8%; terapia ocupacional, 1,0%; enfermagem, 1,4%; sociologia, 1,3%, e jornalismo, 0,4% (IBGE, 2006). Observa-se a contratação de profissionais da área de saúde, mas não se sabe em que circunstâncias, o que, a princípio, nos leva a constatar que a assistência social acaba absorvendo serviços de outras políticas.

Criar uma burocracia efetiva que dê continuidade aos fluxos de planejamento e execução de programas e serviços é primordial na institucionalização da política pública. Neste sentido, também

foram consolidadas algumas experiências de capacitação presencial e à distância, tanto para os profissionais da SNAS, através do Departamento de Gestão do SUAS, e também para os gestores e profissionais dos estados e municípios. Os temas focados foram a proteção social básica, os serviços sociassistenciais, e as novas formas de funcionamento do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, no que diz respeito ao cofinanciamento e repasses de recursos.

## **Considerações finais**

A assistência social vive um momento em que se pactua entre os entes federativos a construção de uma proposta de política que efetivamente a institucionalize como política de Estado.

Desde a Constituição Federal da República de 1988, com a inclusão da assistência social no sistema de proteção social brasileiro, a Seguridade Social, os governos que se seguiram tentaram construir mecanismos para consolidá-la com base nos princípios constitucionais. Os artigos 194, 195, 203 e 204 da Constituição são os que fundamentam a política de assistência social e que foram regulamentados pela LOAS, em 1993.

Na década de 1990, num contexto de contradições e de disputas ideológicas, algumas leis de regulamentação na área social foram aprovadas e sancionadas, porém, enfrentaram muitas dificuldades para saírem do papel, pois pesavam os ideários neoliberais. Assim foi com a LOAS. Mesmo com o esforço dos profissionais ligados à área para reorganizar as práticas assistenciais, descentralizar e distribuir o poder decisório, a política mantinha-se com uma institucionalidade frágil, sem diretrizes claras, pois se baseava na execução de programas e projetos pontuais, desarticulados, sem se constituir num sistema descentralizado e participativo, conforme as designações dos

dispositivos legais. Programas focalizados para os segmentos vulnerabilizados, distribuídos “de cima para baixo” aos estados e municípios, sem estudos prévios de demandas e de capacidade de gestão; programas compensatórios de transferência de renda com valores irrisórios; repasses de recursos do governo federal através de convênios, destinados a ações pré-estabelecidas, que não levavam em consideração o planejamento e as necessidades regionais e locais. Essa era a realidade da política de assistência, organizada no âmbito federal.

Com a aprovação da PNAS, inicia-se uma mudança radical nos parâmetros de gestão da assistência social. Os mecanismos que estão se constituindo em todo o território nacional com a participação dos entes e de vários atores e grupos de interesse têm conseguido estabelecer novas práticas. Há ainda muitos entraves, tanto no plano técnico-operativo, quanto nas disputas políticas entre a preservação e transformação da cultura clientelista e assistencialista que marcam a história da assistência.

Com a implementação do SUAS, uma nova institucionalidade está se consolidando, assim como aconteceu com o SUS na política de saúde. Para que o SUAS se efetive, a organização da esfera federal tem um papel técnico imprescindível, de coordenar, legislar e normatizar a política, para que ela exista de fato em todo o território nacional. E também um papel político, de consolidar no âmbito do governo a política de assistência social e construí-la junto aos entes federados. O MDS, através da SNAS, tem conseguido cumprir seu papel como tal. Mas muitos pontos ainda precisam de acertos, até porque o SUAS é muito recente.

Avaliamos que ainda há várias questões que demandam uma atenção específica para que o SUAS se consolide, como a vigilância social e os direitos socioassistenciais, que precisam ter ações impulsionadas nas três esferas de governo. Mas é inegável que o Sistema iniciou uma transformação sem precedentes na história

da política de assistência. Há muito caminho a se percorrer, mas já sabemos qual o destino que queremos alcançar: o de uma política que se caracterize como pública e que garanta direitos.

**Submetido em 10 de março de 2011 e aceito para publicação em 15 de julho de 2010**

## Referências

ARANHA, Adriana Veiga. Segurança Alimentar e Assistência Social: em busca de uma gestão social inovadora. In: Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate – n.2 (Suplemento) – Brasília: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005. p. 71-80.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, novembro de 2004.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.742, de 07/12/1993.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1.605, de 25/08/1995.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica, 2005.

BRASÍLIA. Constituição da República Federativa do Brasil Comentada. Disponível em: [www.stf.org.br](http://www.stf.org.br) – [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br) – [www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br) – [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br). Acesso em: 20 de setembro de 2006.

BEHRING, Elaine Rossetti e BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Biblioteca básica de serviço social; v. 2).

BOSCHETTI, Ivanete. O SUAS e a Seguridade Social. In: Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate – n. 2 (Suplemento) – Brasília: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005. p. 10-16.

CIT. Regimento interno. Mimeo.

DRAIBE, Sônia. A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza; perfis, processos e agendas. *Cadernos de Pesquisa* 34. Campinas: NEPP/UNICAMP.

FERREIRA, Ivanete S. Boschetti. As políticas brasileiras de seguridade social: Assistência Social. Capacitação em Serviço Social e Política Social, módulo 3 – Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta Continuada a Distância, 2000.

FLEURY, Sônia. Saúde e democracia no Brasil: valor público e capital institucional no Sistema único de Saúde. XI Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7-10, Nov. 2006.

\_\_\_\_\_. Assistência na Previdência Social: Uma política marginal. In: Os Direitos (Dos Desassistidos) Sociais. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. Qual política? Que social? – Reflexões analíticas sobre América Latina. INDES, 2002.

\_\_\_\_\_. A Seguridade Social Inconclusa. 2003, Mimeo.

FONSECA, A. M. M. da. Família e Política de Renda Mínima. São Paulo: Cortez, 2001.

IBGE. Perfil dos municípios brasileiros: assistência social 2005. Coordenação de População e Indicadores Sociais – Rio de Janeiro, 2006.

IMMERGUT, Ellen M. As regras do jogo: A lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. RBCS, nº 30, 139-165, Fevereiro de 1996.

\_\_\_\_\_. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: Políticas Públicas. Coletânea - Volume 1. Org. Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. Brasília: ENAP, 2006.

KOGA, Dirce. O território e suas múltiplas dimensões na Política de Assistência Social. In: Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate – n. 2 (Suplemento) – Brasília: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005. p. 17-33.

LIMA, Ângela Maria de L. D. “A descentralização, o ambiente e as mudanças organizacionais da Política de Assistência Social”. *Serviço Social e Sociedade*, Cortez: SP, n. 73, 2003.

LOBATO, Lenaura de V. C. Valor público, capital institucional e a construção de direitos sociais: a experiência de um benefício assistencial brasileiro. XI Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma Del

Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7-10, Nov. 2006.

LOBATO, L.; GÓIS, J.B.; SENNA, M.; REIS, M. Pesquisa de Avaliação do Benefício de Prestação Continuada. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2006.

MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social. Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Guia de Orientação n° 1 (1ª versão). Brasília, 2006. Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br). Acesso em: 20 de setembro de 2006.

PASTOR, Márcia. A democratização da gestão da política de assistência social: fragmentos de um estudo. Ver. Katál. Florianópolis v. 10 n. 2, p.222-227 jul./dez.2007.

PAZ, Rosângela D. O. Entidades e organizações de Assistência Social: regulamentação do artigo 3º da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. In: Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate – n. 2 (Suplemento) – Brasília: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005. p. 44-51.

PEREIRA, Potyara A. P. Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

RAICHELLIS, Raquel. Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática. 3ª ed. São Paulo, Cortez, 2005.

SANTANA, Jomar A. A evolução dos programas de transferência de renda e o Programa Bolsa Família. Trabalho apresentado no Seminário População, Pobreza e Desigualdade. Belo Horizonte, 5 a 7 de novembro de 2007.

SENN, M.; BURLANDY, L.; MONNERAT, G.; SCHOTTZ, V.; MAGALHÃES, R. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? Rev. Katál. Florianópolis, v. 10, n. 1, 2007, p. 86-94.

SILVEIRA, J. R. S. da. O SUAS em Niterói: Uma análise da implementação da política nacional de assistência no município. Universidade Federal Fluminense – Escola de Serviço Social, Niterói, 2008. Trabalho de Conclusão de Curso.

SPOSATI, Aldaíza. “Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS”. *Serviço Social e Sociedade*, ano XXV, n° 78. São Paulo, Cortez, 2004.