

20 anos de LOAS – análise das normativas nacionais

Sindely Alchorne¹

Resumo

A presente análise, fruto da pesquisa de doutorado², se detém no estudo comparativo entre as normativas nacionais – Políticas Nacionais e Normas Operacionais Básicas de Assistência Social: PNAS (1994, 1997, 1998 e 2004) e NOBs (1997, 1998, 2002, 2005, 2006, 2010, 2012), a partir da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, que em 2013 completa 20 anos.

Palavras chave

Lei Orgânica de Assistência Social; Política Nacional de Assistência Social; Norma Operacional Básica de Assistência Social; Sistema Único de Assistência Social.

20 years of LOAS - analysis of national regulations

Abstract

The present analysis, the result of doctoral research, standeth in the comparative study between the national regulations - National Policies and Basic Operational Norms Social Assistance: PNAS (1994, 1997, 1998 and 2004) and NOBs (1997, 1998, 2002, 2005, 2006, 2010, 2012), from the Social Assistance Law - LOAS, who turns 20 years in 2013.

Keywords

Organic Law of Social Assistance; The National Policy of Social Assistance; Basic Operational of Social Assistance; Unified Social Assistance System.

Introdução

O presente estudo percorre a trajetória das normatizações nacionais: PNAS e NOBs. Cabe salientar que os textos das PNAS e NOBs, anteriores ao SUAS, não estão disponíveis para a consulta em meios digitais (sites), sendo desconhecidos pela maioria da população ou, até mesmo, por pesquisadores. Documentos, que, ao meu ver, deveriam estar acessíveis a todos. Ao acessar qualquer meio digital (sites oficiais do MDS, CNAS, IBGE, e mesmo o google) só aparece a história recente: pós SUAS. Defendo a tese de que o formato da PNAS/04 e do SUAS respalda-se em uma trajetória de lutas, embates e conquistas.

Evidente que a PNAS/2004 trouxe uma série de avanços, mas não podemos desconsiderar seu percurso, ou seja, os conteúdos existentes nas PNAS, anteriores a de 2004, a saber: 1. Redação Preliminar de 1994; 2. Proposta Preliminar de 1997; 3. PNAS de 1998; 4. PNAS de 2004.

As Políticas Nacionais e as Normas Operacionais Básicas de Assistência Social³

Como é sabido, a luta pela consolidação da assistência social enquanto política pública não surgiu em 2004, nem tampouco com o SUAS, ainda que este tenha sido, com a força da IV Conferência Nacional de Assistência Social, um marco singular para a concretização da assistência social como dever de Estado e direito de cidadania (LOAS).

Sposati (*et all*), já em 1985⁴, alertavam que por um longo tempo, os assistentes sociais negaram (negam) a assistência social por percebê-la apenas como caridade, pronto-socorro, ação clientelista, como uma prática e não como uma política, o espaço de reprodução da exclusão e não um mecanismo de universalização de direitos sociais.

O quadro 1 retrata o estudo comparativo⁵ entre as PNAS/94 (Redação Preliminar); PNAS/97 (Proposta Preliminar); PNAS/98 e PNAS/04, com vistas a identificar as similaridades e diferenças, assim como os avanços entre as referidas Políticas Nacionais.

Vale ressaltar que os itens elencados aparecem, de algum modo, em todos os documentos, mas há um avanço em especial no tocante à interpretação quanto aos usuários dessa política, que passam de destinatários a usuários de direitos, ou seja, daqueles a quem os serviços são destinados, portanto, sem opinar, sem exercer o direito de protagonista passam à expressão usuários, que enfatiza este protagonismo. Nas PNAS/94, PNAS/97, PNAS/98 esses sujeitos são percebidos como meros depositários de ações. A PNAS/04 avança ao classificá-los como usuários, ou seja, como protagonistas, como sujeitos de direito, e mais, ao investir nesse protagonismo.

QUADRO 1: PRINCIPAIS ELEMENTOS DAS POLÍTICAS NACIONAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

ITENS	PNAS 94 – Redação Preliminar – NÃO APROVADA	PNAS 97 – Proposta Preliminar - -- NÃO APROVADA	PNAS 98 Resolução CNAS Nº 207/98, de 16/12/98	PNAS 04 Resolução CNAS Nº 145, de 15/10/2004
NOÇÕES GERAIS/INTRODUÇÃO	Atendimento a todos os privados dos mínimos sociais. Assistência social dividida em "restrita" e ampla	Assistência social como política pública; enfrentamento da questão social; cidadania, primazia do Estado; participação; proteção social	Instrumento de gestão que transforma em ações diretas os pressupostos constitucionais e a LOAS	Redesenho da política; implantação do SUAS; materializar a LOAS; estabelecer políticas permanentes
FINALIDADE/OBJETIVOS	Assegurar assistência social a quem dela necessitar	Proteção dos segmentos involuntariamente excluídos ou suscetíveis de exclusão; garantia de renda	Promover inclusão, tendo a família como principal referencial, assegurando melhorias das condições de vida	Assegurar as proteções afiançadas (básica e especial), com centralidade na família e que garantam a convivência familiar e comunitária
PÚBLICO ALVO	Destinatários: indigentes	Destinatários: indigentes, pobres, excluídos de renda	Destinatários: em condições de vulnerabilidade; excluídos	Usuários: cidadãos e grupos em situações de vulnerabilidade e riscos sociais
FUNÇÕES	NÃO ABORDA	Inserção da população que não participa de direitos, visando manter incluídos os segmentos vulneráveis	Inserção; prevenção; promoção; proteção	Vigilância social, proteção social, defesa social e instrucional
SEGURANÇAS	NÃO ABORDA	NÃO ABORDA	NÃO ABORDA	Sobrevivência, acolhida, convivência familiar
PRINCÍPIOS	Supremacia de atendimento às necessidades sociais; universalização dos direitos; respeito à dignidade; igualdade	NÃO ABORDA	Universalização; respeito à dignidade; equidade; primazia do Estado; centralidade na família; descentralização; comando único; participação	Universalização dos direitos; respeito à dignidade do cidadão; convivência familiar e comunitária; igualdade de direitos
DIRETRIZES	Articulação com as demais políticas; descentralização; capacitação; participação; ocupação e renda; oferta de bens e serviços; sistema nacional de cadastro de entidades; estímulo à implantação de conselhos e fundos	Incorporação da dimensão social nas políticas setoriais; aumento da oferta de bens e serviços com prioridade para crianças e adolescentes; combate ao clientelismo, à provisionidade, a provas vexatórias que estigmatizam as pessoas; cooperação entre setor público e iniciativa privada	Articulação; participação; parceria; ações integradas; pactos Estado e sociedade; fomento a estudos e pesquisas	Descentralização do Estado, centralidade na família e responsabilidade do Estado, primazia de
ESTRATÉGIAS	NÃO ABORDA	Fluxo de informação, negociação e articulação; geração de ocupação e renda; definição de mínimos sociais, capacitação; implantação do sistema nacional de cadastro	Sistema Nacional de Assistência Social; fortalecimento dos conselhos; efetivação de fontes de financiamento; rede de inclusão; sistema de informações; acompanhamento da rede	Exos estruturantes do SUAS; matricialidade sociofamiliar; descentralização e territorialização; novas bases da relação Estado/sociedade; financiamento; controle social; participação; política de RH; informação, monitoramento e avaliação
GESTÃO	Articulação com as políticas setoriais; rede de serviços regionalizada, hierarquizada e descentralizada, com comando único, sob controle social	Realizada de forma descentralizada, e participativa; relações intergovernamentais, atuação integrada das três esferas; participação da sociedade civil	Descentralizada, participativa e com primazia do Estado; comando único; gestão pactuada	Modelo de gestão descentralizado e participativo; regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais
FINANCIAMENTO	Compartilhado com as três esferas para erradicar a pobreza e reduzir desigualdades sociais e regionais	Segue a CF/88 e a LOAS/93	Corresponsabilidade; mecanismos e critérios de transferência	O SUAS pressupõe gestão compartilhada; cofinanciamento. Habilitação por nível de gestão: inicial, básica e plena
CONTROLE SOCIAL/PARTICIPAÇÃO	Tem como uma de suas diretrizes o incentivo à implantação dos conselhos, entende que estes são responsáveis pelas negociações, deliberações e fiscalização	Apresenta como um dos facilitadores à sua implementação o fortalecimento da democracia participativa	Assinala, como estratégias: fortalecimento dos conselhos, conferências e fóruns e apresenta um item específico de controle social	SUAS tem como um dos eixos estruturantes o controle social e o desafio da participação dos usuários. Assegura aos conselhos um caráter fundamental no processo de decisões e acompanhamento da política de assistência social. Afirma que conselho, plano e fundo são elementos essenciais para a gestão da assistência social

Fonte: Elaborado pela autora a partir de estudo comparativo das PNAS.

Redação Preliminar de 1994

Com relação ao histórico da política de assistência social no Brasil, em 1994, mais precisamente, no mês de fevereiro, dois meses após a promulgação da LOAS, o Ministério de Bem-Estar Social — MBES —, por meio da Secretaria de Promoção Humana — SPH — com contribuições da LBA, do CBIA e da CORDE⁶, apresenta uma redação preliminar (termo utilizado no documento) intitulada “Política Nacional de Assistência Social”, que já na apresentação, aponta: “(...) este documento indica os pontos principais que **deverão balizar a assistência social** a ser desenvolvida por órgãos de governo e sociedade civil.” (PNAS, 1994, p. 02, grifo nosso).

Tal documento refere-se à Constituição de 1988 e à LOAS, não avançando no que está posto nas referidas legislações, nem em como operacionalizá-las. Não conta com a participação da sociedade civil em sua elaboração, nem com órgãos afins, nem sequer com a participação do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

Afirma que a assistência social “extrapola os limites de sua ação convencional”, assumindo duas formas principais: uma, restrita/assistencialista, e outra mais ampla que contribui para a extensão de políticas aos “mais necessitados”. Expõe, ainda, que “nesta perspectiva a Política Nacional de Assistência Social propiciará a consolidação dos anseios da sociedade” (PNAS, 1994, p. 06). Evidencia uma contradição com a noção de direitos, não se compromete, não detalha ações, nem tampouco estabelece algum tipo de pactuação. Suas diretrizes baseiam-se na política econômica, levando em consideração apenas a faixa de renda, num conceito subordinado ao mercado e à capacidade de consumo. O texto da PNAS/94 não avançou o disposto pela LOAS.

A PNAS/94 define como diretrizes: a articulação da política de assistência social com as demais políticas, inclusive a econômica; descentralização; capacitação; estímulo à implantação de conselhos e fundos; participação da população; promoção de ações geradoras de renda como forma de capacitação da população pobre; organização do sistema nacional de cadastro de entidades e organizações da assistência social. Inicia afirmando que essa política “não pode ser mais prestada como um emolumento⁷ à população pobre” (PNAS, 1994, p. 04), mas em suas diretrizes restringe-se a essa população, não tem perspectiva de universalização.

Quanto ao financiamento, a redação de PNAS/1994 reafirma que a responsabilidade é compartilhada entre as três esferas de governo, em conformidade com a Lei Orgânica da Assistência Social.

O estudo intitulado “Considerações sobre o documento: Política Nacional da Assistência Social do MBES/SPH”, de 1994, produzido pelo NEPSAS (Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Seguridade e Assistência Social da PUC-SP), salienta que existe um intervalo entre a concepção apresentada pelo então MBES sobre a política de assistência social e o conteúdo do debate da LOAS, que se expressa pela não participação do CNAS na elaboração da referida Política, já que o **“O CNAS é a presença democrática da sociedade civil na construção da política de Assistência Social legítima e eleita.”** (NEPSAS, 1994, p. 01).

Esse estudo aponta, ainda, que: “(...) não contém o documento nada do reordenamento, só reproduzindo o contido na LOAS como competências. Afinal com quem fica a responsabilidade pelo reordenamento institucional? Quais as medidas tomadas para implantar os benefícios continuados nos quase 90 dias que se passaram da sanção da Lei 8742/93?” (NEPSAS, 1994, p. 01). O NEPSAS considera, também, que esse debate deve ser realizado no interior da Seguridade Social, isto é, com a Previdência e a Saúde. Além disso,

O documento carece de protagonismos e mecanismos concretos. Ali não há sujeitos nem predicados. Consequente, não há resultantes, tempos e metas por isso, não contém efeito, eficácia ou efetividade (...) A LOAS já estabeleceu princípios, diretrizes, divisão interinstitucional de trabalho, não tem por quê reproduzi-los na condição de uma política sem correr o grande risco de uma redução do já alcançado no disposto legal. (NEPSAS, 1994, p. 01)⁸.

O referido Núcleo indica cinco passos concomitantes: 1. Identificação de quem são os sujeitos; 2. Efetivação do Benefício de Prestação Continuada (BPC); 3. Interrelação no campo da seguridade social; 4. Criação do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS); 5. Revisão da política de contratos (convênios). E denuncia: “a concepção da Assistência Social apresentada na página 3 do documento em questão, é lamentável. Dividir a Assistência Social entre ‘restrita’ – ‘assistencialista’, e ‘ampla intersetorial’ é no mínimo lamentável.” E faz um apelo para que o CNAS não se contamine com o “discurso procrastinador”. (NEPSAS, 1994, p. 02).

Ficam algumas questões para reflexão: por que a pressa em elaborar esse documento? Por que não envolver a sociedade civil e outros organismos nessa elaboração? Quais seriam os reais interesses para a elaboração de um documento que em geral se limitava a repetir a Constituição Federal e a LOAS? Tais questões

evidenciam, a meu ver, a limitada visão de quem estava no governo e a permanência do autoritarismo e do centralismo na tomada de decisões. Não ocorria nessa proposta uma ruptura efetiva com o passado, mas uma superposição de ideias que não efetivavam a noção de dever de Estado e direito de cidadania à política de assistência social.

Proposta Preliminar de 1997

Em setembro de 1996⁹ ocorreu um debate na cidade de São Paulo sobre a proposta preliminar da PNAS, promovido pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), envolvendo Ministério, profissionais da área e pesquisadores, que teve como foco o documento preliminar da PNAS encaminhado pela Secretaria de Assistência Social – SAS. A partir dele, foi publicado um caderno contendo as análises dos especialistas. Essa Proposta entende que uma Política Nacional deva ser um instrumento de resgate da cidadania. Aponta que a população pode ser dividida em três categorias: indigentes, pobres e não pobres e concebe a Política Nacional articulada com a política econômica e com as políticas setoriais.

Essa Proposta afirma, ainda, que a assistência social não é em si mesma universal; realiza ação universalizadora; não é autossustentável, opera sob dois paradigmas: direito e solidariedade da sociedade. Ou seja, já traz o equívoco de concebê-la como uma política exclusiva para os “segmentos excluídos ou suscetíveis de exclusão”, portanto, “não universal”, que tem como objetivos garantir proteção aos segmentos da população involuntariamente excluídos ou suscetíveis de exclusão, além das garantias de renda mínima, integração ao mercado de trabalho e à vida comunitária. Entende que a política de assistência social desempenha duas funções: a inserção da população e a prevenção – manter incluídos os segmentos que permanecem vulneráveis.

Para tanto, sugere como estratégias, entre outras: a consolidação do Benefício de Prestação Continuada; sistema de capacitação para a rede; mapeamento e avaliação dos equipamentos; implantação do Sistema Nacional de Cadastro de Assistência Social; sistemas de monitoramento e avaliação das ações, resultados e impactos. Com relação ao financiamento, a PNAS/1997 salienta que, em conformidade com a LOAS, o mesmo se dará com os recursos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

No debate sobre a proposta preliminar de 1997, os representantes da SAS (Ministério) afirmam que um dos pontos mais polêmicos era o fato de que a assistência social até então fora sempre gerida pelas organizações da sociedade civil, e

insistem, contraditoriamente, que é preciso diminuir o papel do Estado e reforçar as organizações não governamentais. Outro dado polêmico foi em relação ao critério de rendimento ou exclusão somente pela renda, ao reforçarem a ideia de que os “beneficiários” da assistência social devam ser os mais excluídos.

Em suas considerações sobre o documento, Brant de Carvalho indaga qual o objetivo da Política Nacional de Assistência Social e considera que este documento avança nessa conceituação: “instituir uma rede de segurança capaz de impedir que os segmentos populacionais vulneráveis resvalam para abaixo do limiar socioeconômico considerado socialmente satisfatório”. (In BRASIL/CNAS, 1997, p. 40). E alerta:

(...) se não houver articulação com as demais políticas vamos reeditar um governo paralelo da pobreza, o que não podemos permitir, não podemos aceitar uma política que fique apenas minorando, compensando as mazelas da pobreza e da exclusão (...) os conselhos tem um papel importante na alavancagem de um processo de monitoramento e de avaliação aberto e transparente (BRANT DE CARVALHO, In BRASIL/CNAS, 1997, p. 43, 44).

Em suas considerações, Sposati sinaliza que por estar lidando com um texto não consolidado há um estímulo à discussão; lastima que essa discussão só tenha ocorrido oito anos após a Constituição Federal e três anos após a LOAS e sem amarrar com a Conferência Nacional, que é um processo de discussão fundamental em todo o país. Afirma que “o documento generaliza e não torna claro o campo concreto de necessidades a que esta política deve se ater” e questiona: “(...) que direitos de seguridade social a assistência social deve garantir ao cidadão brasileiro, para além do benefício continuado, para além do auxílio à pessoa portadora de deficiência?” (SPOSATI, In BRASIL/CNAS, 1997, p. 47, 48).

A referida autora entende que a assistência social deve realizar coberturas básicas das necessidades de acolhida, convívio, equidade e rendimento¹⁰. E chama a atenção para a necessidade da relação da assistência social com a saúde avançar. Posiciona-se contrariamente ao entendimento de que a assistência social não é universal:

Considerar a assistência social como não universal é afirmá-la e concebê-la como política compensatória, que deve ser evitada e suprimida, e não como uma política de seguridade social. Como no seu início o documento estabelece uma hierarquização de segmentos de pobreza, os indigentes, os pobres, os não pobres, os mais indigentes, fica a questão de que o documento considera a assistência social

como uma política de indulgências e não de seguridade social (...) creio que aqui reside o problema de se entender a assistência social como um direito ou como ação compensatória (SPOSATI, In BRASIL/CNAS, 1997, p. 51, 52).

Faleiros entende que o documento não reflete uma visão estrutural da pobreza e um compromisso com seu enfrentamento. Destaca como pontos positivos, entre outros: a operacionalização de certas orientações básicas, a ênfase na família, a definição de uma política de capacitação de recursos humanos¹¹. Aponta como desafios: definir melhor o que se entende por padrões mínimos, inserção social; trabalhar melhor a relação entre universalização e focalização; a existência de uma diretriz mais concreta e objetiva para a existência de Conselhos de Assistência Social.

Carlos Maciel (CFESS/ CRESS) sinaliza que a Proposta Preliminar afirma que incorporou diretrizes da primeira Conferência Nacional de Assistência Social, mas a maioria das deliberações não foi considerada, além disso, há a necessidade de explicação sobre quais os mínimos sociais que a PNAS irá adotar para os chamados usuários da assistência social.

O CNAS explicita que o diagnóstico precisa ser fundamentado em dados mais precisos; a revisão de concepções arcaicas deve ser considerada não só no diagnóstico, como também nos objetivos, diretrizes e estratégias. Chama a atenção para o fato de o conceito de rede ser limitado e a necessidade de se reconhecer a inexistência da rede de assistência social. Lembra que a definição de mínimos sociais representa um dos pontos mais questionados no documento. Afirma, ainda, que:

As funções da assistência social precisam estar mais explícitas. O documento reduz estas funções aos aspectos compensatórios. Deve ser enfatizado que a assistência social é uma política redistributiva (...) O CNAS entende que não deve ser afirmado na proposta de política que a assistência social não é em si mesma universal, sendo o contrário, ponto de consenso que ela é universalizadora (CNAS, In BRASIL/CNAS, 1997, p. 75, 76).

A primeira Norma Operacional Básica de Assistência Social (NOB/01¹²) é de 1997 e já na apresentação esclarece que:

disciplina o processo de descentralização político-administrativo nas três esferas de governo no campo da assistência social (...), pretende tornar transparente os

procedimentos que adotará para o repasse de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (...) com enfoque municipalista, comprometido com a construção de um Sistema de Proteção Social (NOB/1997, p. 05).

A NOB/01 adota, ainda, como requisitos: a revisão do papel do Estado; o fortalecimento das unidades da federação e dos municípios; o cofinanciamento das ações; o fortalecimento da participação da sociedade, por meio dos conselhos, na construção, avaliação e aplicação dos recursos públicos.

Apresenta pressupostos, diretrizes, princípios, financiamento, transferência de recursos e competências dos órgãos gestores. Contudo, grande parte desses conceitos limita-se a repetir o já previsto na LOAS/93. Enfatiza a “partilha de poder”, por meio das “transferências” de responsabilidades pela execução dos serviços, programas e projetos para estados, municípios e Distrito Federal. Estabelece o princípio do comando único e a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações desenvolvidas. No que se refere especificamente aos conselhos aponta como uma das condições de eficácia e eficiência a criação, capacitação e fortalecimento desses espaços. Estabelece a composição da Comissão Tripartite¹³ e suas competências, quais sejam: acompanhamento e avaliação da gestão da política de assistência social; participação na discussão de critérios de transferência de recursos, participação na definição de estratégias para ampliação de recursos e na definição de critérios para o estabelecimento de prioridades de ações na assistência social.

Importante registrar que com a extinção da LBA, em 1995, os recursos que ela operava foram absorvidos pela Secretaria Nacional e não havia a operação direta, era apenas um órgão repassador de recursos via convênios e a NOB/01 tem centralidade nessa questão — critérios de transferência de recursos¹⁴ (Rede SAC – Serviço de Ação Continuada).

O que chama a atenção é que esta NOB (1997, p. 17) refere-se ao “Sistema de Proteção Social concebido na Política Nacional de Assistência Social, com enfoque na família e fortalecimento da gestão descentralizada e municipal, com funções de inserção, prevenção, proteção e promoção social”; contudo, a PNAS é aprovada apenas em dezembro de 1998. Há uma versão preliminar discutida desde 1996, mas não aborda essas questões. Como se pode falar de Política Nacional sem ter claro quais são as decisões públicas e publicadas dessa Política? Assim, percebo que ter um texto de Política e um modo democrático de construir as decisões desse texto é um avanço, que ainda não estava posto em 1997.

PNAS 1998

Em 1998, ainda que pouco conhecida e debatida, é instituída a primeira versão oficial da Política Nacional de Assistência Social, através da Resolução nº 207. Percebo que na maioria dos estudos precedentes ao tema há um salto no tempo. Em geral, sugerem como cronologia: Constituição Federal de 1988, LOAS/93, PNAS/2004 (SUAS) e deixam de lado a PNAS/98 e suas ideias.

Mais da metade dessa PNAS refere-se ao marco situacional (65%). A preocupação era a de mapear, caracterizar as demandas no cenário nacional.

Logo na apresentação, é explicitado que a Política Nacional de Assistência Social “é o instrumento de gestão que **transforma em ações diretas** os pressupostos constitucionais e as regulamentações da LOAS” (PNAS, 1998, p. 05, grifo nosso). A questão é: como operacionalizar a LOAS, transformando-a em ações concretas, palpáveis? Isso não é desenvolvido ao longo do texto.

No decorrer do texto da PNAS/98, todavia, constata-se que há uma forte referência ainda presente no processo de globalização, reforma do Estado, construção de estratégias, “para além do **limite de ação do Estado** (...) a relação Estado e sociedade assume novos contornos. O Estado mostra-se insuficiente para responder, sozinho, **às demandas sociais.**” (PNAS, 1998, p. 09). Há uma tendência em não dar centralidade ao Estado.

Tal PNAS avança trabalhando numa perspectiva descentralizada e participativa e propondo mecanismos de visibilidade e controle social, através das funções de inserção, prevenção, promoção e proteção social.

Ao meu ver, detalha muitas questões no marco situacional e esvazia o debate propriamente acerca da política de assistência social. Aponta que: “(...) as políticas sociais devem articular programas universais, enquanto direito de todos, e ações focalizadas que privilegiem grupos sociais específicos (...) Nessa perspectiva, a histórica polarização entre focalização e universalidade ganha novas dimensões.” (PNAS, 1998, p. 31).

Portanto, não trabalha com indicadores ligados à assistência social, como os de acolhida, convívio, vulnerabilidades e riscos sociais¹⁵. A PNAS/98 expõe que as famílias vulnerabilizadas pela pobreza e exclusão compõem o foco dos serviços e entende a família e a comunidade como lugares naturais de proteção e inclusão social. Valoriza a ação descentralizada, tendo como base o microterritório (a comunidade), com vistas ao desenvolvimento local sustentável. “A classificação de pessoas por faixa etária, por situações circunstanciais ou conjunturais ou por

condição de desvantagem, seguida de corte pelo rendimento familiar per capita mensal de até meio salário mínimo, busca incorporar os destinatários da assistência social previstos na LOAS.” (PNAS, 1998, p. 51).

A PNAS/1998 estabelece como princípios e diretrizes: universalização dos direitos sociais; promoção da equidade; primazia da responsabilidade do Estado; centralidade na família; descentralização; comando único; participação da população; articulação com outras políticas setoriais e macroeconômicas; estreitamento da parceria entre Estado e organizações da sociedade civil; promoção de ações integradas; fomento a estudos e pesquisas que subsidiem a gestão do sistema e a avaliação de impactos da PNAS. Define como “destinatários” os segmentos excluídos involuntariamente, em condições de vulnerabilidade¹⁶, desvantagem pessoal e situações circunstanciais e conjunturais. E aponta como objetivos: promover a inclusão; desenvolver ações tendo como principal referencial a família; contribuir para a melhoria das condições de vida; estabelecer diretrizes para planos, benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social.

Assinala como estratégias: desenvolvimento da capacidade gestora do Sistema Nacional de Assistência Social; fortalecimento dos conselhos, conferências e fóruns; efetivação de fontes de financiamento; formulação da rede de inclusão e proteção social; construção de um sistema de informações, de indicadores para o Sistema de Avaliação de Impacto e Resultados e implementação do sistema de acompanhamento da rede de assistência social. Afirma, ainda, que a gestão se realiza de forma descentralizada, participativa e com primazia de responsabilidade do Estado, estabelece as competências dos entes federados e que o financiamento deve ser corresponsabilidade dos três níveis de governo.

Em 1998 é publicada a segunda Norma Operacional Básica de Assistência Social, através da Resolução CNAS N° 207/98 - NOBAS/98, que disciplina a descentralização político-administrativa da assistência social, o financiamento e a relação entre os três níveis de governo.

Fala em “privilegiamento” de segmentos sociais mais vulneráveis e assinala que as mudanças institucionais e as mobilizações da sociedade têm contribuído para criar as condições para a construção do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social. Estabelece como diretrizes, dentre outras: descentralização; participação da sociedade; primazia da responsabilidade do Estado; articulação com outras políticas sociais; centralidade na família¹⁷ para a concepção e a implementação dos serviços, programas e projetos; ênfase na redistribuição de renda e promoção do acesso dos

destinatários a bens e serviços essenciais; ênfase na avaliação dos impactos e dos resultados da política de assistência social.

A NOB/98 determina que serão considerados os segmentos populacionais com renda familiar per capita de até meio (1/2) salário mínimo, priorizando indivíduos e segmentos populacionais em condições de vulnerabilidade. Aponta, também, que cabe à assistência social o desempenho de quatro **funções** distintas e complementares: a) **Inserção**: esforço de inclusão dos destinatários da assistência social nas políticas sociais básicas; b) **Prevenção**: manter incluídos no sistema social aqueles segmentos que permanecem vulneráveis; c) **Promoção**: promoção da cidadania, eliminando relações clientelistas que não se pautam por direitos e que subalternizam, fragmentam e desorganizam os destinatários da assistência social; d) **Proteção**: ações de redistribuição de renda e oferta de serviços sociais mais abrangentes. Expressa-se como mediadora de acesso a outras políticas, sem competências próprias de provisão.

Em 2002, num esforço de atualização/revisão dos conteúdos da Norma Operacional Básica, é lançado ao debate o conteúdo da denominada NOB/03¹⁸.

Aponta para uma reordenação do modelo da assistência social, na medida em que define os níveis de gestão dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, em três níveis: pleno, intermediário e básico, o que será adotado pela NOB/SUAS. Afirma que a implementação do sistema descentralizado e participativo pressupõe a construção de instâncias de pactuação e negociação, bem como o fortalecimento de instâncias deliberativas e de articulação. Entende como instrumentos de gestão: o Plano Plurianual de Assistência Social, o Plano de Monitoramento e Avaliação, o Fundo de Assistência Social e o Relatório de Gestão, e assinala que os gestores devem dispor de um Plano de Monitoramento e Avaliação incluindo mecanismos de supervisão e instrumentos de coleta de informação.

Identifico nessa redação preliminar da NOB de 2002 a inquietação com a necessidade de “reordenamento do modelo de assistência social à medida que define os níveis de gestão de estados, Distrito Federal e municípios (...) para os estados e o Distrito Federal estão previstos três níveis: pleno, intermediário e básico, e para os municípios os níveis pleno e básico” (NOB, 2002, p. 01). Além disso, a NOB de 2002 previa a elaboração de critérios de partilha e de transferência de recursos. Além da implantação e coordenação do cadastro único das famílias e o estabelecimento de fluxos permanentes de informações entre os entes federados, numa aproximação ainda incipiente do que viria a ser o SUAS – Sistema Único de Assistência Social. Ainda assim, pontos dessa redação foram incorporados na NOB/SUAS.

PNAS 2004

Em 2004, por meio da Resolução nº 145, é aprovada a PNAS/SUAS, que se circunscreve na perspectiva de incluir os invisíveis, conhecer os riscos, as vulnerabilidades; atuar por porte dos municípios; garantir seguranças de sobrevivência, acolhida, convívio ou vivência familiar.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) é fruto da IV Conferência Nacional de Assistência Social, que teve como principal deliberação o SUAS (Sistema Único de Assistência Social), em 2003.

Cabe salientar que o SUAS (Sistema Único de Assistência Social), diferentemente do SUS (Sistema Único de Saúde), não surge como Lei. O PL/SUAS - Projeto de Lei nº 3077/2008 — tramitou no Congresso Nacional de 2008 até 2011, quando foi promulgada a Lei do SUAS — Lei Nº 12.435, de 06/07/11.

Essa PNAS traduz-se no redesenho da política de assistência social e na materialização das diretrizes da LOAS, trazendo de novidade a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com responsabilidades compartilhadas e articulação intersetorial, além da organização dos serviços por tipo de proteção (básica e especial) e por níveis de complexidade. A família é o foco de atenção e o território a base de organização.

Na análise situacional, a PNAS/2004 sinaliza que a assistência social como política de proteção social no Brasil apresenta-se como novidade, o que “significaria apontar quem, quantos, quais e onde estão os brasileiros demandatários de serviços e atenções de assistência social” (PNAS/2004, p. 15), defendendo um novo olhar sob os aspectos: inclusão dos “invisíveis”; proteção reconhecendo riscos e vulnerabilidades sociais, e as possibilidades de enfrentá-los; capacidade de captar as diferenças sociais; de entender que a população tem necessidades, mas também possibilidades/capacidades a serem desenvolvidas; identificação de forças e não de fragilidades. Ou seja, levar em conta três vertentes de proteção social: as pessoas, suas circunstâncias e a família.

Como já analisado, parece-me que há um salto no tempo, pois **não existem referências sobre as demais Políticas Nacionais de Assistência Social**. Tem-se a impressão de que os marcos legais desta política são: CF/88, LOAS/93 e PNAS/04; **nem mesmo a PNAS/2004 faz esse resgate histórico**, assinalando as demais Políticas Nacionais.

A PNAS/04 afirma que a proteção social deve garantir as seguintes seguranças: de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida e de convívio ou

vivência familiar, estabelecendo como princípios: a supremacia do atendimento às necessidades sociais; a universalização dos direitos sociais; o respeito à dignidade do cidadão; a igualdade de direitos; divulgação ampla de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais. Segue as diretrizes da LOAS (descentralização, participação, primazia do Estado) e acrescenta a centralidade na família.

Entende por proteção social básica as ações que visam prevenir situações de risco e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivos. Tais serviços devem ser executados de forma direta nos CRAS — Centros de Referência de Assistência Social —, entendidos como unidades básicas e públicas de assistência social. Podem, ainda, ser executados por entidades e organizações de assistência social, de forma indireta.

A equipe do CRAS deve atuar com informações e orientações, além de se articular com a rede de proteção social local, manter ativo um serviço de vigilância da exclusão social, e realizar o mapeamento e a organização da rede socioassistencial de proteção básica.

No que se refere à proteção social especial, seu atendimento destina-se a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, situação de rua, trabalho infantil, dentre outros; tendo estreita relação com o sistema de garantia de direitos (Poder Judiciário, Ministério Público). A proteção social especial oferta serviços de média e alta complexidades.

Os serviços de média complexidade, que atendem famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas que ainda mantêm vínculos familiares e comunitários, consistem em: Trata-se de atendimento dirigido às situações de violação de direitos. Já os de alta complexidade circunscrevem-se em direitos violados, com rompimentos de vínculos familiares e/ou comunitários, e visam garantir proteção integral.

A Política Nacional (PNAS/04, p. 43) assinala que estes serviços deverão ser prestados, preferencialmente, em unidades próprias do município, por meio dos Centros de Referência de Assistência Social e dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social¹⁹, que deveriam atuar de forma complementar e interligados. Percebe-se, contudo, que perdura uma forte resistência à reciprocidade, a uma maior aproximação, articulação, fluxo e contrafluxo entre as proteções básica e especial. “O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social, possibilitando a nor-

matização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas.” (PNAS, 2004, p.39)

O Sistema Único tem como eixos estruturantes: matricialidade sociofamiliar; descentralização e territorialização; novas bases da relação Estado e sociedade; financiamento; controle social; desafio da participação dos usuários; política de recursos humanos; informação, monitoramento e avaliação. Os serviços socioassistenciais são organizados tendo como referências a vigilância social, a proteção social e a defesa social e institucional.

A PNAS/2004 afirma que conselho, plano e fundo são elementos essenciais para a gestão da assistência social, entendidos como espaços de efetivação da participação da população no controle do Estado. A referida Política Nacional trata também do financiamento; da informação, avaliação e monitoramento; do desafio da participação do usuário nos Conselhos de Assistência Social e da política de recursos humanos.

Em 2005, como meio de operacionalizar e consolidar o SUAS, é aprovada a NOB-SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, pela Resolução CNAS N° 130, de 15/07/05. Esta NOB retoma as NOBs anteriores no que se refere à divisão de competências entre as três esferas de governo e amplia os mecanismos de transferência de recursos, bem como os critérios de partilha desses recursos, adotando níveis diferenciados (inicial, básica e plena) para a gestão, considerando o porte dos municípios²⁰. Disciplina a gestão da política de assistência social em todo o território nacional. Propõe uma nova lógica de financiamento da assistência social baseada em pisos de proteção e na garantia da oferta permanente de serviços socioassistenciais.

A referida NOB/SUAS define os critérios de habilitação e desabilitação, e reafirma a importância da elaboração do Plano de Assistência Social, a ser apreciado e aprovado pelos Conselhos de Assistência Social. Aponta, também, a necessidade da gestão da informação, do monitoramento e da avaliação, com o uso do Suasweb²¹.

A NOB/SUAS 2005 possibilitou o redesenho do modelo de organização da assistência social em todo território nacional, contudo com algumas fragilidades: no processo de habilitação dos municípios nos níveis de gestão prevalece o caráter cartorial, consistindo basicamente na verificação de documentos; não foram adotados procedimentos para o acompanhamento da gestão; não houve padronização entre as Comissões Intergestores Bipartite, dentre outras.

Em 2006, através da Resolução N° 269/06, é publicada a NOB-RH/SUAS (Norma Operacional Básica de Recursos Humanos) para consolidar a gestão do trabalho, tendo como principais diretrizes: conhecer os profissionais que atuam na assistência social; propor estímulos e valorização desses trabalhadores, além de qualificação técnica e política desses profissionais. Já na apresentação, explicita que “o SUAS, sob o paradigma da constituição do direito socioassistencial, incide em questões fundamentais e substantivas para a área de gestão do trabalho” (NOB/RH, 2006, p. 17).

Consolida os principais eixos para a gestão do trabalho, como meio de melhoria dos serviços socioassistenciais prestados: equipe de referência, capacitação, Plano de Carreira, Cargos e Salários, cofinanciamento da gestão do trabalho, Cadastro Nacional dos Trabalhadores do SUAS.

Em 2010²², é lançada uma minuta de alteração da NOB – SUAS/05 para consulta pública: “NOB SUAS 2010: aprimoramento da gestão e qualificação dos serviços socioassistenciais”. Como desdobramento desse debate, é publicada em 03 de janeiro de 2013 a Resolução N° 33 de 12 de dezembro de 2012, Norma Operacional Básica, denominada NOB/2012.

A NOB/2012 determina que a política de assistência social tem como funções: proteção social, vigilância socioassistencial e defesa de direitos, organizada sob a forma de sistema público descentralizado e participativo, denominado SUAS. Estabelece como objetivos: gestão compartilhada; cofinanciamento; cooperação técnica; oferta de serviços, programas, projetos e benefícios; gestão do trabalho, educação permanente; gestão integrada entre serviços e benefícios; vigilância socioassistencial. Define como vigilâncias: 1. acolhida; 2. renda; 3. convívio ou vivência familiar, comunitária e social; 4. desenvolvimento de autonomia; 5. apoio e auxílio. Aponta como diretrizes estruturantes: primazia do Estado; descentralização; financiamento partilhado; matricialidade; territorialização; fortalecimento da relação Estado e sociedade; controle social e participação popular. Apresenta item específico para o Plano de Assistência Social e para o Controle Social no SUAS.

Os níveis de gestão serão definidos com base no Índice de Desenvolvimento do SUAS - ID SUAS, composto por um conjunto de indicadores mensurados a partir da apuração do Censo SUAS, sistemas da Rede SUAS e outros sistemas do MDS. Os blocos de financiamento serão compostos pelo conjunto de recursos relativos a cada proteção, de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais²³ e pelos Índices de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (PBF) e do SUAS.

QUADRO 2: NORMA OPERACIONAL BÁSICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

NOB	1997 NOB/01	1998 NOBAS/02	2002 NOB	2005 NOB-SUAS/03	2006 NOB-RH/SUAS/04	2010 NOB	N2012 NOB
RESOLUÇÃO	Resolução CNAS N° 204/97 de 08/12/97	Resolução CNAS N° 207/98 de 16/12/98	NÃO APROVADA	Resolução CNAS N° 130 de 15/07/05	Resolução CNAS N° 269 de 26/12/06	NÃO APROVADA	Resolução CNAS N° 33 de 12/12/2012
PRINCIPAIS PONTOS	Disciplina o processo de descentralização político-administrativa; estabelece a composição da Comissão Tripartite.	Disciplina a descentralização político-administrativa da assistência social, o financiamento e a relação entre os três níveis de governo.	Aponta para uma reordenação do modelo da assistência social, define os níveis de gestão: pleno, intermediário e básico.	Retorna as NOBs anteriores no que se refere à divisão de competências e amplia os mecanismos de transferência de recursos, bem como os critérios de partilha desses recursos, adotando níveis diferenciados (inicial, básica e plena).	Traz como diretrizes: conhecer os profissionais que atuam na assistência social, propor estímulos e valorização desses trabalhadores, além da qualificação técnico política desses profissionais.	Aprimoramento da gestão e qualificação dos serviços socioassistenciais. Pacto de aprimoramento da gestão ³¹ .	Dividida em 11 capítulos. Afirma que a assistência social ocupa-se de prover proteção à vida, reduzir danos, prevenir a incidência de riscos sociais
CONTROLE SOCIAL/ PARTICIPAÇÃO	Enfatiza a partilha de poder – transferência de responsabilidades.	Funções: inserção, prevenção, proteção e promoção social.	Funções: inserção, prevenção, proteção e promoção social.	Disciplina a elaboração dos instrumentos de gestão: Plano Plurianual de Assistência Social, Monitoramento e Avaliação, Fundo de participação, primazia do Estado, articulação, centralidade na família.	Disciplina a gestão da política de assistência social em todo o território nacional e estabelece o caráter do SUAS.	Funções: proteção social, vigilância socioassistencial e defesa de direitos.	Funções: proteção social, vigilância socioassistencial e defesa de direitos.
	Adota como um dos requisitos o fortalecimento da participação da sociedade, por meio dos conselhos	Apresenta um item sobre competências das instâncias de negociação e decisão: Conselhos de Assistência Social; Comissões de Gestão. Devem buscar a negociação e o “consenso”.	Apresenta um item específico sobre as instâncias de articulação, pactuação e deliberação.	Amplia a atuação das instâncias de articulação e dos Conselhos, considerando os instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático de gestão do SUAS.	Apresenta um item específico sobre Controle Social da Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS.	Apresenta um item específico sobre Controle Social e Gestão Compartilhada: participação dos usuários, conferências, conselhos.	Apresenta item específico de controle social no SUAS.

Funções: proteção social, vigilância socioassistencial e defesa de direitos.

A partir do exposto, resalto que há um debate urgente e necessário a ser realizado, entendendo a assistência social como espaço efetivo de garantia de direitos e de atuação profissional, num contexto de reordenamento político da política de assistência social no país.

Algumas considerações

A pesquisa, ora desenvolvida, demonstrou a imperiosa necessidade do resgate histórico da política de assistência social no país nas três esferas de governo. O interesse pela pesquisa deu-se em torno desse “vazio analítico” acerca da política de assistência social no país, não apenas em função de sua visibilidade após a implantação do SUAS — Sistema Único de Assistência Social —, mas como reconhecimento de uma política de seguridade social.

A PNAS/04 realiza um redesenho da política de assistência social no país, trazendo como novidade a instalação do SUAS em todo o território nacional. Os avanços adquiridos com o SUAS foram resultados da elaboração e ampla discussão travada com as demais Políticas Nacionais e Normas Operacionais Básicas de Assistência Social.

A PNAS/94 (estudo preliminar) já apontava para a instalação de um sistema nacional de cadastro de entidades, com comando único. No entanto, dividia a assistência social em ampla e restrita. Em 1997, a Proposta Preliminar de PNAS e a NOB referiam-se à proteção social para os segmentos “involuntariamente excluídos”. Traziam como desafio para os militantes da área o entendimento de que a assistência social não é em si universal, além da definição de critérios de repasses de recursos. A PNAS e a NOB de 1998 retomaram a discussão sobre critérios de transferência de recursos. Determinaram a família como principal referência de atuação e classificaram os “destinatários” como os que se encontram em condições de vulnerabilidade. Definiram como funções: inserção, prevenção, promoção e proteção social. Em 2002, a NOB disponibilizada para discussão definiu os níveis de gestão, os critérios de partilha e transferência de recursos. Muitos elementos dessa NOB/02 foram redesenhados na NOB/05.

Os desafios são traduzidos numa herança a ser superada: filantropia, caridade, favor, precariedade e improvisos; além de ações de cunho religioso, desenvolvidas por primeiras damas. O SUAS é, portanto, resultado concreto de um percurso sócio histórico permeado por avanços: Implementação do SUAS; Revisão/construção de pisos; Regulamentação de serviços – Tipificação; Visibilidade da política de assistência social; Especificidade no trato com os usuários da política de assis-

tência social; Implantação de CRAS e CREAS; Política de Recursos Humanos – NOB/RH. E desafios: Acompanhamento e monitoramento das ações; Definição de custo e custeio; Regulamentação dos benefícios em face dos serviços; Confusão entre entidades e serviços socioassistenciais; Publicização dos dados; Gestão articulada entre CRAS e CREAS; Ampliação da cobertura de serviços CRAS, CREAS e Rede Socioassistencial.

Assim, com base em tudo que foi exposto, concluo reafirmando os avanços na política de assistência social no país, que vem ao longo dos anos adquirindo: visibilidade, especificidade, unidade e padronização. Para finalizar, acredito que tais avanços da política de assistência social devam ser acompanhados, efetivamente, de participação popular, controle social, reforçando o importante papel dos Conselhos de Assistência Social e demais Conselhos vinculados à essa política.

Referências

ALCHORNE, Sindely Chahim de Avellar Alchorne. *Das políticas nacionais aos planos municipais: avanço da Política Pública de Assistência Social em Metrôpoles – Estudo das Cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo*. Tese de Doutorado em Serviço Social, PUC/SP, 2012.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988.

_____. *Lei 12.435 - altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social*, 2011

_____. MBES. *Política Nacional de Assistência Social – Redação Preliminar*. Brasília, fevereiro de 1994.

_____. CNAS. *Discutindo a Proposta Preliminar da Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, Secretaria de Estado de Assistência Social, 1997.

_____. CNAS. *Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais*. Resolução CNAS Nº 109, de 11/11/2009.

_____. MDS. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília: Secretaria de Assistência Social, 2004.

_____. MDS. *Norma Operacional Básica – NOB/SUAS*. Brasília: Secretaria de Assistência Social, 2005.

_____. MDS. *Norma Operacional Básica – NOB/SUAS/RH*. Brasília: Secretaria de Assistência Social, 2007.

_____. MDS. *Norma Operacional Básica – NOB/SUAS* (Minuta de alteração). Brasília: Secretaria de Assistência Social, 2010.

_____. MDS. *Norma Operacional Básica – NOB/SUAS*. Brasília: Secretaria de Assistência Social, 2012.

_____. MPAS. *Norma Operacional Básica de Assistência Social*. Brasília: Secretaria de Estado de Assistência Social, 1997.

_____. MPAS. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília: Secretaria de Estado de Assistência Social, 1999 – resolução n° 207, de 16 de dezembro de 1998.

_____. MPAS. *Norma Operacional Básica de Assistência Social*. Brasília: Secretaria de Estado de Assistência Social, 1999 – resolução n° 207, de 16 de dezembro de 1998.

_____. MPAS. *Norma Operacional Básica – Versão para debate*. Brasília: Secretaria de Estado de Assistência Social, 2002.

_____. Presidência da República. *Lei Orgânica da Assistência Social*, n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

NEPSAS (Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Seguridade e Assistência Social da PUC-SP). *Considerações sobre o documento: Política Nacional da Assistência Social do MBES/SPH*, mimeo, 1994.

SPOSATI, Aldaíza. *Política de Assistência Social e reordenamento institucional*. Cadernos do Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, 1997.

_____. *O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social*. In: Revista Serviço Social e Sociedade, N° 87, Cortez Editora, Ano XXVI, 2006.

_____. (et all). *A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. 10 ed. - São Paulo: Cortez, 2008.

Notas

¹ Doutora em Serviço Social – PUC/SP; Mestre em Serviço Social - PUC/Rio; Especialista em Políticas Sociais - UERJ, Graduada em Serviço Social - UFF. Integrante do NIEPSAS – Núcleo Integrado de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social da PUC-RJ. Assistente Social da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Email: sindely@ig.com.br

² Sob a orientação da Professora Doutora Aldaíza Sposati, coordenadora do NEPSAS - Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade e Assistência Social, instalado em 1984/85 na PUC/SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

- ³ Maiores detalhes, consultar o primeiro capítulo de minha tese, disponível em http://www.sapientia.pucsp.br//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=14886 http://www.sapientia.pucsp.br//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=14900
- ⁴ Primeira edição: Assistência Social na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras, Cortez Editora, São Paulo, 1985.
- ⁵ Tal estudo é fruto de um debate ocorrido na aula “Assistência Social: Política e Gestão I”, ministrada pela Professora Aldaíza, em 2009, sobre as Políticas Nacionais de Assistência Social, o que me instigou a compará-las, em face do total desconhecimento da existência da Redação Preliminar de 1994 e da ausência de informações históricas sobre as Políticas Nacionais de Assistência Social.
- ⁶ Essas três organizações, a LBA (Legião Brasileira de Assistência) na condição de fundação, assim como a FCBIA – Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência e a CORDE – Coordenação da Pessoa com Deficiência eram unidades precedentes à Constituição Federal de 1988.
- ⁷ Gratificação, retribuição.
- ⁸ Estudo intitulado considerações sobre o documento: Política Nacional da Assistência Social do MBES/SPH, produzido pelo NEPSAS (Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Seguridade e Assistência Social da PUC-SP), 1994.
- ⁹ Ainda que o debate tenha ocorrido em 1996, a PNAS foi publicizada e publicada em 1997, sob o título: “Discutindo a Proposta Preliminar da Política Nacional de Assistência Social” (Brasil/CNAS, 1997).
- ¹⁰ Previstas apenas na PNAS 2004 como Seguranças, que serão alteradas pela NOB/12.
- ¹¹ Apenas em dezembro de 2011 tem-se uma versão preliminar de Política Nacional de Capacitação do SUAS.
- ¹² Aprovada pela Resolução do CNAS nº 204, de 08/12/1997 e intitulada “Norma Operacional Básica e Sistemática de Financiamento da Assistência Social”.
- ¹³ Cabe sinalizar, a título de curiosidade, que a Comissão Tripartite surge a partir da NOB/97 e não possui a nomenclatura intergestora, ou seja, não é denominada Comissão Intergestora Tripartite, como é nomeada na atualidade. A Comissão Tripartite tem caráter consultivo, nesse primeiro momento.
- ¹⁴ Em 1998, foi elaborado, pela SAS/MPAS, um Manual de Procedimentos Operacionais dos Serviços Assistenciais, para assessorar e apoiar tecnicamente os estados, o Distrito Federal e os municípios, entidades e organizações de assistência social e os conselhos de assistência social, como uma estratégia para implementar a nova Sistemática Operacional de Financiamento das Ações de Assistência Social. Divide-se em: Sistemática operacional para financiamento; fluxos e procedimentos operacionais; prestação de contas e supervisão e assessoramento técnico.

- ¹⁵ Adotados apenas na PNAS/04, portanto seis anos depois.
- ¹⁶ Terminologia que causa polêmicas no SUAS, mas já adotada na PNAS/98
- ¹⁷ Já prevista na NOB/98 e retomada na NOB/SUAS.
- ¹⁸ A NOB de 2002 foi publicizada para o debate, mas não foi regulamentada, ou seja, não existe uma Resolução que a aprove. Foi uma iniciativa de revisão e adequações da NOB existente, promovida pela SEAS (Secretaria de Estado de Assistência Social) em conjunto com o Fonseas (Fórum Nacional dos Secretários Estaduais de Assistência Social) e o Congemas (Colegiado Nacional dos Gestores Municipais de Assistência Social).
- ¹⁹ Essa é uma das únicas menções que a PNAS/04 realiza sobre os Centros de Referência Especializado da Assistência Social. Além dessa há apenas mais uma menção quando fala que a média complexidade envolve tais Centros. Não utiliza, contudo, a sigla CREAS – a mesma só é utilizada a esses Centros na NOB/05.
- ²⁰ A PNAS/04 é a única que classifica os municípios por porte.
- ²¹ SUASWEB é o Sistema de Informação do SUAS – Sistema Único de Assistência Social utilizado para agilizar o repasse de recursos. Traz, também, informações sobre saldos, Planos de Ação e Demonstrativos Sintéticos de Execução Físico-Financeira.
- ²² A revisão da NOB-SUAS/2005 pauta-se nas seguintes questões: aprimoramento da gestão e qualificação de serviços e benefícios; valorização do planejamento e do acompanhamento; definição dos níveis de gestão dos municípios com base em indicadores mensurados; Pacto de Aprimoramento da Gestão; blocos de financiamento; articulação entre os processos de planejamento, monitoramento e o financiamento; planejamento das responsabilidades dos Conselhos de Assistência Social; regras de transição. Essa minuta salienta que “Dos 5.564 municípios brasileiros, em junho de 2010, 5.526 (99,3%) estavam habilitados em algum dos níveis de gestão estabelecidos pela NOB SUAS 2005, sendo 12,3% em Gestão Inicial, 80% em Gestão Básica e 7% em Gestão Plena. Apenas 38 municípios (0,7%) não estavam habilitados, o que demonstra a ampla adesão dos municípios ao SUAS.” (NOB/SUAS, 2010: 05).
- ²³ Resolução CNAS N° 109/09.
- ²⁴ O Pacto de Aprimoramento da Gestão, previsto na NOB/SUAS/05 - nos itens 2.2 e 2.3 - é o compromisso entre o MDS e os órgãos gestores da assistência social, que tem como objetivo o fortalecimento desses órgãos para o pleno exercício da gestão do Suas, do Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais. Regulamentado pela Resolução n° 05/2006 da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), alterada pela Resolução n° 03/07 da CIT e pela Portaria n° 350/07 do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Recebido em junho de 2013, aprovado para publicação em agosto de 2013.