



Eixo: Política social e Serviço Social.  
Sub-eixo: Seguridade social no Brasil.

## REFLEXÕES SOBRE AS BASES CONCEITUAIS DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

JANAINA ALBUQUERQUE DE CAMARGO SCHMIDT<sup>1</sup>

**Resumo:** Este trabalho apresenta um debate crítico acerca das bases conceituais do Sistema Único de Assistência Social – SUAS/2005, destacando os principais conceitos presentes na Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004. Foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental, ressaltando elementos relativos à gestão do SUAS e à proteção social básica-PSB, presentes na PNAS. Verifica-se uma fragilidade teórica da PNAS na compreensão dos determinantes estruturais da sociedade capitalista contemporânea e a ausência de um direcionamento político “progressista” às suas ações, tendo em vista a apropriação de específicas categorias teóricas, embora apresente conceitos relevantes no campo da gestão, na perspectiva de garantia dos direitos sociais.

**Palavras-chave:** Política Nacional de Assistência Social – PNAS; Sistema Único de Assistência Social - SUAS; Bases Conceituais

**Abstract:** This paper presents a critical debate about the conceptual bases of the Single System of Social Assistance - SUAS / 2005, highlighting the main concepts present in the National Social Assistance Policy - PNAS / 2004. Bibliographical and documentary research was carried out, highlighting elements related to the management of SUAS and the basic social protection-PSB, present in PNAS. There is a theoretical fragility of the PNAS in the understanding of the structural determinants of contemporary capitalist society and the absence of a "progressive" political orientation to its actions, in view of the appropriation of specific theoretical categories, although it presents relevant concepts in the field of management, in the perspective of guaranteeing social rights.

**Keywords:** Nacional Social Assistance Policy; Single Social Assistance System; Conceptual Bases

### 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho<sup>2</sup> tem como objetivo principal apresentar uma discussão crítica sobre as bases conceituais do SUAS/2005, a partir de uma análise da concepção da política de assistência Social presente na PNAS/2004. Este

<sup>1</sup> Professor com formação em Serviço Social. Universidade Federal Fluminense. E-mail: <janaina.camargo@uol.com.br>.

<sup>2</sup> O presente trabalho contém partes na íntegra da Tese de Doutorado “A gestão pública do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município de Niterói/RJ: os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) no foco crítico”, defendida em 2015, no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UERJ.

documento fornece as fundamentações para a constituição da Norma Operacional Básica da Assistência Social de 2005 e de 2012, para a revisão da Lei Orgânica da Assistência Social através da Lei nº 12.435/2011, considerada a “Lei do SUAS”, ou seja, define todo o arcabouço teórico e legal do SUAS. Para tanto, foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental, de modo a considerar as principais categorias teóricas presentes na PNAS, destacando elementos relativos à gestão do SUAS e à proteção social básica-PSB <sup>3</sup>.

A Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social de 1993 introduzem a assistência social como política pública de seguridade social, com marcos de gestão próprios, constituindo-se como dever do Estado e direito do público usuário, demonstrando a possibilidade de romper com a trajetória histórica de favor e benemerência, de ações sobrepostas, do assistencialismo, da desorganização e incipientes processos de gestão de pública – e da frágil atuação do Estado.

Nesta linha de raciocínio, a PNAS, como parte do movimento histórico de luta no campo sociassistencial, é um importante documento, ao fornecer a base de fundamentação à estruturação do SUAS. Nela são definidos objetivos, princípios, diretrizes, marcos conceituais relevantes que balizarão toda a organização do SUAS e, por consequência, da política de assistência social como política pública de seguridade social (ou seja, política de Estado, e não de governo).

Dessa forma, por considerar que o fundamento teórico de um texto político revela o direcionamento de projetos societários, a forma de compreensão das relações sociais e econômicas, o norte para o qual caminhará o processo de implementação de determinada política, será ressaltado, neste ensaio, os conceitos presentes na PNAS que imprimem o direcionamento da implementação do SUAS na realidade brasileira.

## **2. A PNAS E O PRIVILEGIAMENTO DE DETERMINADAS CATEGORIAS TEÓRICAS**

---

<sup>3</sup> A gestão do SUAS e a PSB foram objeto de estudo da referida Tese mencionada na nota 1.

Nesta análise serão destacados os elementos da PNAS que fazem referência à concepção propriamente dita da política de assistência social, ou seja, seus princípios, diretrizes, objetivos, público usuário, formas de proteção e aos aspectos gerais de sua gestão.

A PNAS<sup>4</sup> (BRASIL, 2005, p.31-32) articula a ideia de **proteção social** às inúmeras seguranças que devem ocorrer no âmbito da política, denominadas de sobrevivência – a de rendimento e de autonomia; de acolhida; de convívio. O conjunto destas seguranças atua em variadas questões: de sobrevivência (rendimento); da acolhida em virtude de situações de privação, violação de direitos; e do fortalecimento das relações sociais.

Os **princípios** da PNAS (BRASIL, 2005, p.32) são os mesmos que na LOAS/1993, no artigo 4.º, ou seja, priorizar as demandas de cunho social; universalizar os “direitos sociais” (e aí tem-se a ideia da intersetorialidade, em virtude do acesso do usuário a outras “políticas”); respeitar o usuário em sua “dignidade”, “autonomia”, “direito a benefícios e serviços de qualidade”, “convivência familiar e comunitária”, proibindo critérios vexatórios aos usuários que demandam à assistência; concretizar a “Igualdade de direitos no acesso” à política, “sem discriminação”, de forma a haver correspondência entre o espaço urbano e rural; tornar públicas as ações da política e os investimentos ofertados pelo Estado, e as condições para obtenção.

As **diretrizes** que norteiam a Assistência Social, segundo a PNAS (BRASIL, 2005, p.32-33), estão fundamentadas na CF/1988 e na LOAS/1993. O texto informa a “Descentralização político-administrativa”, sendo a União responsável pela “coordenação e as normas gerais”, e os Estados e Municípios, responsáveis pela “coordenação e execução dos respectivos programas”. Nesta diretriz, da descentralização, a PNAS (BRASIL, 2005, p.33) acrescenta a participação de “entidades beneficentes e de assistência social”, no que diz respeito a coordenar e executar os programas. Prescreve também a realização do “comando único das ações em cada esfera de governo”, de forma a considerar as particularidades dos diferentes territórios. (BRASIL, 2005, p.33).

---

<sup>4</sup> Utilizou-se muitas terminologias da PNAS (BRASIL, 2005) conforme o texto original.

Acrescenta-se como **diretriz** a “Participação da população” nas questões afetas ao controle democrático em relação à assistência social, através das “organizações representativas”. O protagonismo estatal em estar à frente da Assistência é também uma diretriz. Outra é a “Centralidade na família para concepção e implementação” das ações que envolvem a assistência social (BRASIL, 2005, p.33), a qual não consta da CF/1988 e da LOAS/1993.

Na descrição dos **objetivos**, a PNAS sinaliza o provimento de ações (“serviços, programas, projetos e benefícios”), subdivididas em proteção social básica e especial, destinadas às “famílias, indivíduos e grupos” demandantes; a cooperação para “inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos”, contemplando o espaço urbano e rural; a garantia da “centralidade na família” nas atividades presentes na política (BRASIL, 2005, p.33).

Sobre a **população usuária**, a PNAS (BRASIL, 2005, p.33) a discrimina como composta por “cidadãos e grupos que se encontram em **situações de vulnerabilidade e riscos**” (grifo nosso) e apresenta uma série de questões de cunho individual, familiar e relacional; outras referentes à “**exclusão** pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas” (grifo nosso); às violações de direitos; à precarização do trabalho, entre outros.

Ao refletir sobre a definição do público usuário da Assistência Social, problematiza-se a desconsideração de sua condição de classe social, pois são tratados a partir de situações específicas que a PNAS caracteriza como risco e vulnerabilidade, e não no processo de constituição e movimento das classes sociais na sociedade capitalista, dos determinantes estruturais que resultam na relação capital/trabalho – na qual a classe capitalista, por ser detentora dos meios de produção, se apropria da riqueza socialmente produzida pela classe trabalhadora, que vende sua força de trabalho e é continuamente explorada. Sendo assim, articula-se as noções da PNAS com o pensamento de Rosanvallon (1998, p.164), quando afirma: “Se os novos sujeitos da ação social não são mais as classes, porém os indivíduos abordados em determinadas situações, essa ação deve necessariamente propor uma assistência diferenciada”.

A apropriação da categoria risco e vulnerabilidade social perpassa a fundamentação teórica da PNAS. Interessante que não se tem uma definição teórica do que envolve tais conceitos, são postas na PNAS situações consideradas adversas nas quais os indivíduos se encontram. Relaciona-se os conceitos da PNAS com as ideias de Sposati (2009, p.35), pois, segundo a autora, ao “exame da vulnerabilidade social” é preciso levar em consideração tanto a “densidade” como a “intensidade” de determinadas “condições que portam pessoas e famílias para reagir e enfrentar um risco” e intervir “com vulnerabilidades significa reduzir fragilidades e capacitar as potencialidades”.

No que diz respeito ao conceito de risco, identifica-se sua utilização por Giddens (1991) em suas reflexões no livro **“As consequências da modernidade”**, na qual o risco é apresentado no âmbito da “ação individual”, mas, também, nos “ambientes de risco”, os quais acometem “coletivamente grandes massas de indivíduos” (GIDDENS, 1991, p.46). O autor (1991, p.122) denomina “perfil de risco” o conjunto particular das “ameaças ou perigos característicos da vida social moderna”.

Outro autor que trabalha a categoria risco é Ulrich Bech (1997), que utiliza a conceituação de “sociedade de risco” para se referir ao “período de risco da modernidade”, sendo que tal sociedade “não é uma opção que se pode escolher ou rejeitar no decorrer de disputas políticas”. (BECH, 1997, p.16). Ainda sob o conceito de risco, verifica-se em Rosanvallon (1998, p.40) que a ideia do risco remete à “evolução paralela da forma como percebemos a insegurança”, uma vez que “surgiram novas modalidades de insegurança social”.

Acrescenta-se que também se verificou uma vinculação das fundamentações teóricas da PNAS com o *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001 - Luta contra a pobreza*, do Banco Mundial, no uso da categoria risco e vulnerabilidade. Este relatório se utiliza destes conceitos e os relaciona ao afirmar que “vulnerabilidade também significa a probabilidade de exposição a diversos outros riscos” (BM, 2000/2001, p.19). O documento aponta que “risco refere-se a ocorrências incertas que podem abalar o bem-estar” e “vulnerabilidade, a conseqüente possibilidade de declínio do bem-

estar” (BM, 2000/2001, p.143). Não se pode deixar de pontuar que o Banco Mundial é um dos organismos internacionais que primam em seus documentos e intervenções pela defesa do contínuo processo de reprodução capitalista, ou seja, a permanência da acumulação privada de capitais e exploração da classe trabalhadora, mesmo sob a aparência de uma visão mais “humanizadora” com relação aos pobres.

Outra categoria apropriada pela PNAS é a de exclusão social. Com relação à problematização do conceito de exclusão, segundo Martins (2008, p.18), “o discurso sobre ‘exclusão’ nos fala de um projeto histórico de afirmação do capitalismo, através da justa e necessária inclusão social dos descartados do sistema econômico”. Além disso, o autor (2008, p.35) explica que “as categorias ‘excluído’ e ‘exclusão’ são categorias de orientação conservadora. Não tocam nas contradições”; e que a noção de exclusão conjectura “uma sociedade acabada, cujo acabamento não é por inteiro acessível a todos”, sendo que “A categoria ‘excluído’ pressupõe um mundo social estável, rígido e enrijecedor” (MARTINS, 2008, p.46).

Sendo assim, o conceito de exclusão não explicita “a condição estrutural de exploração do trabalho” e impossibilita compreender “a gênese do conjunto de desigualdades engendradas pelo sistema capitalista” (RODRIGUES, 2007, p.121). Deste modo, a PNAS enfoca sua base conceitual na dimensão dos riscos e vulnerabilidades dos indivíduos e suas famílias, e não na “questão social, fruto da relação capital trabalho”, o que “pode levar ao descolamento em relação à questão do trabalho como dimensão fundante das relações sociais” (BEHRING, 2010, p.168).

Voltando ao texto da PNAS (BRASIL, 2005, p.33), acerca da proteção social básica, o documento informa que esta atua na prevenção das “situações de risco por meio do **desenvolvimento de potencialidades e aquisições**, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (grifo nosso). Sua atuação é voltada àqueles “em situação de vulnerabilidade social”, em virtude de determinadas condições, como “pobreza, privação (...) e, ou, fragilização de vínculos afetivos”.

As atividades de PSB a serem realizadas – “serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos” – ocorrerão de acordo com a “identificação da situação de vulnerabilidade apresentada”. (BRASIL, 2005, p.34). A perspectiva da intersetorialidade é colocada como relevante às atividades de PSB, bem como sua interface com a proteção social especial (PSE). (BRASIL, 2005, p.34-35). A PSB será realizada diretamente nos Centros de Referência da Assistência Social e demais “unidades básicas e públicas de assistência social” e indiretamente na rede socioassistencial privada no território destes. (BRASIL, 2005, p.35).

O CRAS pode ser considerado uma importante inovação na PNAS, tendo em vista constituir um equipamento público específico da política de assistência social, alocado territorialmente nos municípios e próximo da vivência comunitária da população, de modo a contemplar o atendimento das necessidades locais do público usuário. Segundo a PNAS (BRASIL, 2005, p.35), este equipamento se encontra em regiões marcadas pela “vulnerabilidade social”, e é responsável pela execução das ações de PSB, pela organização e coordenação da “rede de serviços socioassistenciais locais” referentes à política e é no cotidiano dos CRAS que o Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF) é executado.

A PNAS (BRASIL, 2005, p.35) salienta a necessidade de considerar, nas atividades da PSB, “novas referências para a compreensão dos diferentes arranjos familiares”, pontuando os diferentes papéis atribuídos socialmente às famílias e o documento menciona a questão das capacidades/incapacidades das famílias em cumprir seu papel.

Também se coloca a necessidade de realizar a “vigilância da exclusão social” a partir da “produção, sistematização e divulgação” dos dados nos territórios dos CRAS (BRASIL, 2005, p.35). Outras atribuições dos CRAS são discriminadas na PNAS: “inserção das famílias nos serviços de assistência social local”; “encaminhamento da população local para as demais políticas”. (BRASIL, 2005, p. 35).

A PNAS (BRASIL, 2005, p.36) define os “serviços de proteção básica” como os que “potencializam a família como unidade de referência”, a partir do fortalecimento dos “vínculos internos e externos de solidariedade” e ações de “promoção da integração ao mercado de trabalho”. O trabalho social nos CRAS, em virtude de sua maior proximidade com as comunidades locais e suas realidades, poderia desenvolver ações que subsidiassem processos de organização de seu público alvo, de modo a contemplar sua dimensão de classe, no sentido da organização e constituição de movimentos de lutas por melhores condições de vida, do desenvolvimento de práticas políticas, como a participação nos Conselhos, nas Conferências, nos Fóruns de discussão. Por outro lado, esta possibilidade já esbarra na própria definição conceitual que a PNAS faz de usuário da Assistência Social. Ela mesma desconsidera sua condição de classe e se atém a elementos de ordem relacional e de situações de risco e vulnerabilidade, que, nas práticas sinalizadas pelo documento, visam à resolução dos “problemas” no nível individual e/ou familiar.

Outra contradição de cunho conceitual acerca do papel da proteção social básica que limita uma frente de intervenções políticas nos CRAS é a noção de potencializar as capacidades das famílias pobres e vulneráveis, ideia que possui relação com o arcabouço teórico de Amartya Sen, identificada na obra **“Desenvolvimento como liberdade”**, sendo este um importante intelectual que possui interface com o Banco Mundial<sup>5</sup>.

Com relação às ideias de Sen (2010, p.10), é necessário, para alcançar sua visão de desenvolvimento, suprimir as “privações de liberdade”, as quais restringem “as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente”. Dentre as mais importantes “fontes de privação de liberdade”, segundo Sen (2010, p.16), e que relacionamos com a PNAS estão a “pobreza”, a “carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática” e a “negligência dos serviços públicos”.

---

<sup>5</sup> A relação deste autor com o Banco Mundial fica evidente no Prefácio e nos Agradecimentos do livro citado, bem como a influência de suas reflexões no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001 – Luta contra a pobreza, do Banco Mundial.

A visão da pobreza de Sen (2010, p.36) está bem próxima da PNAS, quando o autor a sinaliza “como uma privação de capacidades básicas”, não estando restrita à “baixa renda”. Deste modo, o desenvolvimento não fica circunscrito ao aspecto renda, pois precisa se articular a outros fatores como “melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos” (SEN, 2010, p.29). Por outro lado, Sen (2010, p.120) não deixa de apontar a relação pobreza e renda, ao afirmar: “a renda baixa é claramente uma das causas principais da pobreza”, uma vez que “a falta de renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidades de uma pessoa”. Sendo assim, em sua avaliação, “a renda é um meio importantíssimo de obter capacidades” (SEN, 2010, p.124).

Para o autor (2010, p.33), torna-se relevante “a expansão das ‘capacidades’ (...) das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam”, as quais “podem ser aumentadas pela política pública”, bem como “a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo”. Outro conceito presente em Sen (2010, p.58,60) que relacionamos com a concepção de proteção social da PNAS é o da liberdade instrumental<sup>6</sup>, referente à “*segurança protetora*”, que, segundo o autor, torna-se preciso a fim de oferecer “uma rede de segurança social”. (grifo do autor).

Neste sentido, a ausência das categorias questão social e classes sociais na PNAS, ao apontar os determinantes estruturais da sociedade capitalista expressos como situações de risco e de vulnerabilidade social, revela um determinado direcionamento político para intervenção na área, pois se privilegiam ações que objetivam elevar a capacidade das famílias, o fortalecimento de vínculos, sem vislumbrar práticas que visem atuar contra as desigualdades estruturais desta sociedade.

Acerca dos CRAS, de forma específica, é preciso dar atenção a “duas grandes tendências” destacadas pelo CFESS (2010, p.22) acerca destes equipamentos públicos: a delimitação da sua intervenção a “atendimentos

---

<sup>6</sup> De acordo com Sen (2010, p.58), há cinco “liberdades instrumentais” (que “contribuem, direta ou indiretamente, para a liberdade global que as pessoas têm para viver como desejariam”): “*liberdades políticas*”; “*facilidades econômicas*”; “*oportunidades sociais*”; “*garantias de transparência*”; “*segurança protetora*” (grifos do autor).

emergenciais”, e este fato abre a possibilidade de se “caracterizar os CRAS” sendo “grande plantão de emergências”, “serviço cartorial de registro e controle das famílias” a fim da obtenção dos programas de transferência de renda; e a reprodução da histórica relação entre a esfera pública e privada na Assistência Social, na qual o Estado se constitui no “mero repassador de recursos” às entidades da sociedade civil organizada, as quais “assumem a execução direta dos serviços sócio-assistenciais”.

Ao retornar à PNAS (BRASIL, 2005, p.36), observa-se a abordagem da proteção social especial (PSE), e retoma-se o uso da categoria exclusão social. Determina que a PSE se volta às “famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social”, em virtude de série de circunstâncias que se caracterizam como violadoras dos direitos. (BRASIL, 2005, p.37). Subdivide-se em PSE de Média Complexidade, cujas ações atuam na população “cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos”, e são desenvolvidas no Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS); e PSE de Alta Complexidade, no sentido de afiançar a “proteção integral”, aos “que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça”. (BRASIL, 2005, p.38).

Pereira (2007, p.79) auxilia na crítica da subdivisão feita na área da assistência social com a PNAS e o SUAS nos moldes do Sistema Único de Saúde. A autora ressalta que as formas de “complexidade da atenção à Saúde” subdivididas em “baixa, média e alta” tiveram como fundamento “patologias codificadas internacionalmente com seus respectivos tratamentos”, categorias distantes do universo da assistência social, no qual não cabe basear sua área de atuação a partir do “conceito de patologia”, muito menos “identificar demandas e necessidades sociais” do público alvo a partir de tal conceituação. Isto acaba por dar uma conotação “de corte funcional, das mudanças sociais”, e também se torna complicado determinar aquilo que tem mais complexidade no campo da política de assistência social, uma vez que a “dinâmica social não comporta categorizações rígidas”. (PEREIRA, 2007, p.79).

Além disso, é preciso que as proteções sociais especificadas pela PNAS sejam introduzidas no “conjunto das proteções previstas pela seguridade

social”, uma vez que “a assistência social não pode ser entendida como uma política exclusiva de proteção social”. (BOSCHETTI, 2005, p.12). Isto porque, segundo Boschetti (2005, p.13), a proteção social é de responsabilidade compartilhada de um conjunto de políticas.

Conforme Boschetti (2011, p.301), a reorganização da Assistência Social proposta no SUAS revela uma perspectiva de atribuir a esta “como ‘a’ política de proteção social”, uma vez que “os dois principais objetivos a que o SUAS se propõe” (e a autora ressalta a PSB e PSE) abrangem “a garantia de diversas formas de segurança social, muitas das quais objetos de outras políticas sociais”.

No que diz respeito à **gestão** da política de assistência social, a PNAS opera a reorganização da Assistência Social, tendo em vista a construção do SUAS. O documento apresenta seu “modelo de gestão” como “descentralizado e participativo” (BRASIL, 2005, p.39). Segundo a Política, a estruturação dos serviços socioassistenciais neste Sistema realiza-se de acordo com algumas conceituações: de vigilância social, tida como a “produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social” afetas à população usuária, e vigilância social relacionada à averiguação da qualidade das ações da política executada nas instituições. (BRASIL, 2005, p.39-40).

Além da vigilância social, outra categoria mencionada é a proteção social articulada às seguranças (já comentadas), sob as quais a assistência social deverá atuar. (BRASIL, 2005, p.40). E, por último, a defesa social e institucional, no sentido de a população usuária obter “acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa”. (IDEM).

A PNAS (BRASIL, 2005, p.40-58) estabelece fundamentos para organização da gestão deste Sistema: a matricialidade sociofamiliar; a descentralização político-administrativa e a territorialização; bases para a relação entre o Estado e a Sociedade Civil; financiamento; controle social; Política de Recursos Humanos; Informação, Monitoramento e Avaliação.

A matricialidade sociofamiliar refere-se ao foco das ações da assistência social nas famílias, conceito que também necessita ser problematizado, tendo

em vista o cuidado às posturas conservadoras no campo de intervenção da política.

O segundo fundamento é a descentralização político-administrativa, sendo necessário ocorrer “transferência de poder de decisão, de competências e de recursos, e com autonomia das administrações dos microespaços” a fim de executar as várias atribuições elencadas, bem como “garantias de participação local”. (BRASIL, 2005, p.44). A PNAS associa à diretriz da descentralização à questão da territorialização, para contemplar nas ações da Assistência Social as necessidades específicas de determinados territórios, com o objetivo de romper com uma atuação fragmentada na área. (BRASIL, 2005, p.43-44).

Nesta questão da territorialização, apontamos as análises de Silva (2012, p.214), no sentido de esta “ser problematizada como dimensão contraditória que compõe a lógica da sociedade capitalista”, de modo a manifestar “desigualdade, segregação, dominação e destituição”; e, deste modo, precisa se constituir em objeto primordial das políticas sociais, no sentido do alcance de “parte da riqueza concentrada no fundo público ao atendimento de necessidades básicas e universais da população”; além de guardar a possibilidade de se traduzir como “estratégia de fortalecimento da luta de classes” através de “articulação de demandas e de manifestações coletivas contestatórias e/ou reivindicatórias de outras condições de vida na geografia capitalista”. Neste sentido, consideramos a territorialização como possibilidade para organização política da população usuária da assistência social, em associação com os demais movimentos sociais, firmando processos de luta coletiva.

O terceiro elemento salientado sobre a gestão refere-se às novas bases para a relação entre o Estado e a Sociedade Civil e a PNAS (BRASIL, 2005, p.47) salienta a importância da atuação estatal como protagonista na política de assistência social, reconhece que apenas nesta esfera tem-se instrumentos a fim de “coordenar ações capazes de catalisar atores em torno de propostas abrangentes”, sem desconsiderar a perspectiva da “universalização das políticas”. Mas, também, ressalta a intervenção da sociedade civil num duplo

papel: caráter de parceria e complementaridade nas ações relacionadas à Política; exercício do controle democrático. Uma prática que é destacada no papel da gestão pública remete à “formação de redes”, na qual o papel estatal é a de coordenação das relações interinstitucionais com as organizações privadas (da sociedade civil e do setor mercantil), tendo em vista “conferir unidade aos esforços sociais” para estruturar a “rede socioassistencial”, de forma a ultrapassar determinantes históricos na área, como “a prática das ajudas parciais e fragmentadas”. (BRASIL, 2005, p.47-48).

Precisamos situar a relação público e privado na PNAS, no sentido de apontar a contradição entre o protagonismo estatal e a conformação da rede socioassistencial pública e privada. A questão não é desconsiderar o histórico papel das instituições da sociedade civil na prestação de serviços sociais, mas sim o caráter central de suas ações, que deveriam ser complementares.

O aspecto seguinte na PNAS (BRASIL, 2005, p.48-51) sobre a gestão diz respeito ao Financiamento. Com a descentralização político-administrativa como diretriz da Política, e a questão do cofinanciamento, os três entes federativos devem comprometer-se com o financiamento da Assistência Social. Através da transferência de recursos de modo “automático fundo a fundo” para os serviços socioassistenciais, os programas e os projetos, busca-se romper com a anterior prática de financiamento por convênios e a determinação de recursos per capita.

O quinto determinante apontado pela PNAS (BRASIL, 2005, p.51) sobre a gestão refere-se ao Controle Social, sob o qual retoma o conceito constitucional de controle democrático no sentido da concretização “da participação popular no processo de gestão político-administrativa e técnico-operativa”; e estes mecanismos participativos serão realizados, de forma privilegiada, nos Conselhos e nas Conferências, tendo, neste contexto, os demais espaços que caminham juntos a fim de fortalecer a participação social no campo da Política de Assistência Social.

Outro ponto que a PNAS (BRASIL, 2005, p.53-54) traz para a reconfiguração da gestão do SUAS envolve a Política de Recursos Humanos, com o objetivo de efetivar a “qualificação dos recursos humanos e maior

capacidade de gestão dos operadores da política”. Para tanto, é preciso investir em profissionais concursados, em capacitações de forma contínua e em planos de carreiras (BRASIL, 2005, p.55).

Por último, a PNAS (BRASIL, 2005, p.55,58) informa como essencial à gestão do SUAS a Informação, Monitoramento e Avaliação, concebendo estes processos “como setores estratégicos de gestão”. Aponta a necessidade de estruturar o “sistema nacional de informação”, com produção e socialização de indicadores; além de mudanças para “realização de políticas estratégicas de monitoramento e avaliação”, tendo em vista os processos de verificação e de aprimoramento das ações da Política de Assistência Social, além de cooperar com “seu planejamento futuro”. (BRASIL, 2005, p.57).

### **3. CONCLUSÃO**

A partir da discussão realizada sobre a concepção da Assistência Social na PNAS/2004, observamos que os postulados acerca da gestão são elementos que apresentam importantes possibilidades para operacionalização da assistência social como política pública de seguridade social, constituída como um direito da população. Desses determinantes, destacamos: o controle democrático; a descentralização político-administrativa e a territorialização; o compromisso do Estado; a busca pela democratização das informações; a valorização dos trabalhadores atuantes na Política; as diretrizes acerca do financiamento.

Por outro lado, há elementos contraditórios que compõem os fundamentos teórico-metodológicos da PNAS, como a noção de risco e vulnerabilidade social, a concepção de exclusão/inclusão, a promoção da inserção e de capacidades, ênfase demasiada nas questões familiares e na manutenção de vínculos familiares. São conceitos que compõem a concepção da política de assistência social da PNAS, e que foram problematizadas ao longo deste artigo, e que revelam a sua fragilidade na compreensão dos determinantes estruturais da sociedade capitalista contemporânea e do enfrentamento das expressões da questão social neste cenário, em face de um

contexto de agravamento da exploração do trabalho e de destituição dos direitos sociais.

Sendo assim, não nos apropriamos das categorias risco, vulnerabilidade e exclusão como determinantes na análise da política de assistência social, pois compreendemos que estas não expõem a essência e os processos contraditórios da sociabilidade capitalista, que são relevantes para apreender a referida política em uma perspectiva mais crítica. Definir o público usuário da política de assistência social sob o conceito de vulnerável, população em risco ou excluída não contempla a dimensão de classe desta população. A própria ideia do movimento de luta de classes acaba por se perder, dando vez a uma visão individualizada ou focalizada em grupos específicos e em suas situações, e não a de sujeitos sociais, com suas singularidades, pertencentes a uma coletividade maior, à classe trabalhadora. As estratégias de intervenção na política de assistência social perdem esta dimensão e fragmentam os processos de luta.

Frente ao que foi exposto, ratificamos a importância da PNAS/2004 nas questões conceituais de fundo referentes à assistência social e ao SUAS, uma vez que, a partir dela, inúmeras regulamentações foram realizadas na área, trazendo muitos dos seus conceitos, inclusive imprimindo transformações significativas no texto da LOAS, de 1993. São justamente tais fundamentações que darão base às formas de implementação da gestão do SUAS nos municípios, à organização das proteções da política de assistência social em tais realidades, imputando um determinado direcionamento social e político.

## REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001: luta contra a pobreza**. 2007. Disponível em: <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/09/12/000020953\\_20070912110712/Rende red/PDF/226840PORTUGUE1za20001200101PUBLIC1.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/09/12/000020953_20070912110712/Rende red/PDF/226840PORTUGUE1za20001200101PUBLIC1.pdf)>. Acesso em: 21 out. 2014.

BECK, U. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: BECK, Ulrich et al. **Modernização reflexiva: política, tradição e**

estética na ordem social moderna. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997. p. 11-71.

BEHRING, E. R. Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: BEHRING, Elaine Rossetti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de. (Org.). **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p.152-174.

BOSCHETTI, I. O SUAS e a Seguridade Social. In: V CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005, Brasília. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 2 (Suplemento), Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005. p.10-16.

\_\_\_\_\_. Mesa redonda: Condições de trabalho e projeto ético-político profissional. In: CFESS. **Seminário Nacional: o trabalho do/a Assistente Social no SUAS**. Brasília, 2011. p. 291-307. Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/arquivos/SEMINARIO\\_SS\\_no\\_SUAS\(2009\).pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/SEMINARIO_SS_no_SUAS(2009).pdf)>. Acesso em: 3 set. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 3 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Com alterações da Lei nº 12.435, de 2011. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm)>. Acesso em: 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Brasília, 2005.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social**. Brasília, 2010. (Série Trabalho e Projeto Profissional nas Políticas Sociais).

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora Unesp, 1991.

MARTINS, J. de S. Introdução. 1. Reflexão crítica sobre o tema da “exclusão social”. In: \_\_\_\_\_. **A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 9-47.

PEREIRA, P. A. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. **Revista Ser Social**, Brasília, n. 20,

p. 63-83, jan./jun., 2007. Disponível em:  
<[http://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/251/1624](http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/251/1624)>.  
Acesso em: 2 set. 2014.

RODRIGUES, M. Assistencialização da seguridade e do Serviço Social no Rio de Janeiro: notas críticas de um retrocesso. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano XXVIII, n. 91, p. 108-122, 2007.

ROSANVALLON, P. **A nova questão social**: repensando o Estado Providência. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SCHMIDT, J. A. de C. **A gestão pública do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município de Niterói/RJ**: os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) no foco crítico. 2015. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, M. M. da. **A concepção da Política de Assistência Social e sua efetivação em municípios goianos**: o novo jargão e o conservadorismo renitente. Tese de Doutorado. Brasília: UNB, 2012.

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: MDS; UNESCO. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, 2009. p. 13-55. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001830/183075por.pdf>>. Acesso em: 4 set. 2014.