

**UFF- UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL**

**ARIANE REGO DE PAIVA**

**FORMULAÇÃO E LEGITIMAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE  
ASSISTÊNCIA SOCIAL - SUAS: ANÁLISE DO PROCESSO  
DECISÓRIO DA LEI 12.435/2011**

Niterói/RJ  
2014

**UFF- UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL**

**ARIANE REGO DE PAIVA**

**FORMULAÇÃO E LEGITIMAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE  
ASSISTÊNCIA SOCIAL - SUAS: ANÁLISE DO PROCESSO  
DECISÓRIO DA LEI 12.435/2011**

Tese apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor. Área de concentração: Política Social

**ORIENTADORA:** Prof<sup>ª</sup>. Dra. Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato

**Niterói/RJ  
2014**

**Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá**

P149 Paiva, Ariane Rego de.  
Formulação e legitimação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS: análise do processo decisório da lei 12.435/2011 / Ariane Rego de Paiva. – 2014.  
253 f.

Orientadora: Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato.

Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Serviço Social, 2014.  
Bibliografia: f. 189-195.

1. Assistência social. 2. Sistema Único de Assistência Social.  
3. Processo decisório. 4. Política. 5. Institucionalização. I. Lobato, Lenaura de Vasconcelos Costa. II. Universidade Federal Fluminense. Escola de Serviço Social. III. Título.

**ARIANE REGO DE PAIVA**

**FORMULAÇÃO E LEGITIMAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - SUAS: ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO DA LEI 12.435/2011**

Tese apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Política Social

**Data da Aprovação:** \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup> Dra. Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato – Orientadora

---

Prof. Dr. Ruben Araújo de Mattos – UERJ/IMS

---

Prof. Dr. Marcio Eduardo Brotto – PUC/RJ

---

Prof<sup>a</sup> Dra. Luciene Burlandy Campos de Alcântara – UFF/Fac. Nutrição

---

Prof. Dr. João Bôsko Hora Gois – UFF/Esc. Serviço Social

---

Prof. Dra. Jeni Vaitsman – ENSP Sérgio Arouca/FIOCRUZ (Suplente)

---

Prof. Dra. Monica de Castro Maia Senna – UFF/Esc. Serviço Social (Suplente)

## AGRADECIMENTOS

Escrever a tese é um processo solitário, mas construí-la desde as primeiras ideias até a apresentação na banca examinadora requer além de muito estudo e dedicação do pesquisador, a participação de muitos sujeitos que direta ou indiretamente contribuem para este processo tão importante na vida de quem escolheu o caminho exaustivo do doutoramento.

Primeiramente, agradeço aos meus pais, Cézar e Margarete, que influenciaram para que eu me tornasse uma “mulher estudiosa” e uma cidadã em busca de um mundo melhor. Agradeço aos meus pais e meu irmão Rafael que cuidaram de minha filha Ana Clara durante os períodos de ausência, com muito carinho e atenção, obrigada por cuidarem do bem mais precioso.

À filhota um agradecimento especial. Obrigada pela paciência, compreensão e todo o amor demonstrado, foi muito importante.

Ao marido, Alexandre, que soube dar seu apoio e amor, sendo amigo e companheiro em todas as horas. Seu colo e suas palavras me ajudaram em muitos momentos de desânimo e cansaço.

Um agradecimento também aos colegas de trabalho da Secretaria Municipal de Ação Comunitária - SMAC por compartilharem ideias, questionamentos, e principalmente, ajudarem para a concretização do estudo com a liberação para as atividades acadêmicas. Em especial, agradeço às equipes do CREAS e da Casa da Mulher Bertha Lutz de Volta Redonda, onde trabalhava quando iniciei a pós-graduação, e muitas vezes ausente da Coordenação dos serviços, tive o companheirismo de uma turma que “seguia em frente e segurava o rojão”!

À equipe da Prefeitura de Angra dos Reis, pela compreensão da importância e relevância pública deste estudo, e que concedeu a licença que fez toda a diferença para a dedicação na fase final da pesquisa de campo e fechamento dos capítulos. Obrigada especial à Miriam Mouzinho, Luiz Antônio Nolasco e Ana Paula Nascimento, que foram gestores sensíveis às dificuldades e angústias desta pesquisadora neste processo.

Não posso me esquecer das boas risadas com a equipe de professores que atuam no curso de Serviço Social do Centro Universitário Geraldo Di Biase – UGB, de Volta Redonda. Obrigada por fazerem com que assuntos tão dramáticos sobre a realidade social se transformassem em discussões prazerosas e propositivas. Aos alunos e orientandos, agradeço pelo aprendizado diário e principalmente, por me encherem de esperança e acreditar nas lutas travadas a favor de uma sociedade mais justa e igualitária através dos debates em sala de aula e no desenvolvimento dos projetos de pesquisa.

Aos amigos e familiares, que tiveram paciência para me ouvir falar diversas vezes da pesquisa, das dificuldades, das alegrias quando descobria novos fatos, às vezes sem entenderem absolutamente nada do que aquilo significava. Mesmo assim, tive a quem recorrer para longas conversas e desabafos. Obrigada à minha tia Jô, às amigas Ivi e Cristiane, que foram incansáveis quando eu mesma não tinha mais fôlego. Os telefonemas e a companhia me fizeram crer que eu tinha “vida pós-tese”.

À querida amiga Áurea Dias, que abriu as portas de seu ninho e me deixou compartilhar horas com sua família, obrigada pela acolhida e pelos momentos de descanso, proporcionados após horas de estudos.

Em relação ao trabalho aqui apresentado, tive a honra de ter como orientadora a Professora Lenaura Lobato. Não tenho palavras suficientes para descrever o carinho com que me acolheu, incentivou-me e tornou-se ainda mais um exemplo profissional. Lenaura, obrigada por compartilhar seus ensinamentos, pela sua paciência, sua disponibilidade, e principalmente por sua amizade nestes quatro anos.

Aos Professores do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da UFF, agradeço o enriquecimento de meu processo crítico e reflexivo a partir das aulas, dos encontros, dos debates. Vocês foram inspiradores. Às Secretárias do Programa, obrigada pelo carinho e pela eficiência com que cuidam de tudo, sem vocês não conseguiríamos dar conta dos trâmites e procedimentos institucionais.

Agradeço especialmente aos Professores João Bosco, Ruben Mattos e Luciene Burlandy pela disponibilidade em participar da banca de qualificação, ainda com ideias incipientes sobre a análise de políticas públicas e depois acolherem meu trabalho na banca de defesa. A contribuição de vocês foi fundamental! Ao Professor Marcio Brotto, companheiro de luta no Movimento Estudantil do Serviço Social e depois no Conselho Regional de Serviço Social há alguns anos atrás, agradeço por aceitar a tarefa de ser um dos examinadores da banca.

Aos amigos que cursaram o Doutorado e o Mestrado no Programa, agradeço a parceria, a troca de saberes, de ideias, de material para provas e desenvolvimento dos trabalhos. Com vocês, o caminho ficou mais leve. Ailton e Camila, obrigada pela companhia nas viagens para Niterói e por terem se transformados em amigos para a vida. Tatiana, Fátima, Jacques e Luzia, não me esquecerei de nossa convivência no grupo de pesquisa. Obrigada por tudo. Carlos Lima, obrigada pela acolhida e pelas orientações jurídicas, foram muito úteis para compreensão do “mundo jurídico”.

À Flávia, ex-aluna, que me ajudou nas transcrições das entrevistas, fez um ótimo trabalho.

Aos informantes da fase exploratória da pesquisa e aos atores-chave entrevistados, agradeço imensamente. A colaboração de vocês foi da mais valiosa importância, aprendi muito e fiquei ainda mais encantada com a “arte de fazer política”. Espero que o trabalho esteja à altura da qualidade das informações confiadas com tanta atenção.

Por último, agradeço aos órgãos e instituições públicas e privadas que compartilham suas informações nos bancos de dados e as disponibilizam pela internet. Em alguns momentos me peguei pensando: “como era possível fazer pesquisa antes da internet?” Com certeza com menos facilidades com que me deparei. Praticamente todas as atas do Conselho Nacional de Assistência Social foram encontradas no site do referido Conselho, juntamente com outros documentos produzidos no período estudado, toda a tramitação das leis analisadas estão disponíveis pelo Congresso Nacional, várias informações foram coletadas usando banco de dados confiáveis para esclarecimentos de fatos e notícias, que iam aparecendo nos documentos analisados e que mereciam melhores detalhamentos para o entendimento do objeto estudado.

Só quero  
O que não  
O que nunca  
O inviável  
O impossível

Não quero  
O que já  
O que foi  
O vencido  
O plausível

CHACAL



## RESUMO

Este trabalho analisa o processo decisório que envolveu a formulação, pelo Executivo, do Projeto de Lei 3077/2008, conhecido como PL SUAS e sua posterior aprovação como Lei 12.435/2011. Com a nova Lei, o governo federal, através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, institucionalizou na ordem jurídica brasileira o Sistema Único de Assistência Social – SUAS como sistema de gestão descentralizado e participativo da assistência social, alterando significativamente a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, de 1993. O estudo se insere no campo de análises de políticas públicas, utilizando-se dos referenciais teóricos do neoinstitucionalismo e da abordagem cognitiva e normativa. Ambos de médio alcance, preocupados com a valorização das instituições e da participação dos atores na institucionalização de políticas. A principal linha argumentativa dessas abordagens é a de que a política pública é elaborada e implementada sob forte influência dos constrangimentos impostos pelas instituições e suas regras, formais e informais, bem como pelos interesses, ideias e estratégias dos atores diversos que participam do processo decisório, este permeado por disputas de poderes e saberes.

A tese aqui defendida partiu da hipótese de que a Lei era necessária para legitimar o SUAS, que já vinha sendo implementado desde 2005, como forma de garantir sua constituição como direito. A pesquisa é um estudo qualitativo realizado através de pesquisa bibliográfica, análise documental e de entrevistas com atores-chave que atuaram no MDS no período entre 2008 e 2011, no processo de elaboração e acompanhamento da tramitação do Projeto de Lei no Congresso. O estudo considerou como categorias analíticas o contexto dos processos analisados, as arenas de disputas e construção de propostas, os atores envolvidos, as ideias/interesses presentes, os argumentos e as estratégias utilizadas.

O estudo demonstrou que o PL SUAS foi uma estratégia dos “policy makers” do MDS para estruturar e legitimar a política de assistência social que já vinha sendo implementada desde 2005, processo capitaneado por uma “policy community” formada no final dos anos 1980, que assumiu cargos de poder após a abertura de uma janela de oportunidades com a eleição de Lula à Presidência em 2002. Para garantir a legitimidade do SUAS e seus preceitos, foi avaliada a oportunidade de transformar o SUAS em Lei no contexto do segundo mandato do Governo Lula, quando havia possibilidades de coalizões favoráveis para a interação entre vários atores, inclusive com o Legislativo. Nesta interação, o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS se configurou como uma das principais arenas de deliberação

sobre a política pública, além do MDS e do Congresso Nacional, demonstrando sua importância para o processo democrático e participativo. Juntamente com a proposta do PL SUAS, outro projeto de lei foi elaborado de forma complementar, para regulamentar novas bases de relação entre governo e entidades da sociedade civil no SUAS, o chamado PL CEBAS. Este se tornou alvo de grandes conflitos e disputas e seu processo de tramitação interferiu no desenho final do PL SUAS. O estudo apontou outros pontos conflitivos que envolveram a formatação da Lei 12.435/2011, que se mostraram foco de disputas tanto entre representantes do governo e da sociedade civil, quanto dentro do próprio governo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Assistência Social; Sistema Único de Assistência Social; Processo decisório; Análise de Políticas; Institucionalização.

## ABSTRACT

This paper analyzes the decision-making process that involved the formulation by the Executive of the Bill 3077/2008, known as PL SUAS and its subsequent approval as Law 12.435/2011. With the new law the federal government, through the Ministry of Social Development and Fight against Hunger - MDS institutionalized in Brazilian law the Unified Social Assistance System - SUAS and decentralized and participatory management of the social assistance system, significantly altering the Organic Law Social Assistance - LOAS, 1993. The study belongs to the field of public policy analysis, using the theoretical framework of neo-institutionalism and cognitive and normative approach, both mid-range, concerned with the appreciation of the institutions and the participation of actors in the institutionalization of policies. The main line of argument of these approaches is that public policy is developed and implemented under the strong influence of the constraints imposed by institutions and their rules, formal and informal, as well as the interests, ideas and strategies of the various actors involved in decision making, disputes permeated by this power and knowledge.

My thesis hypothesized that the Act was necessary to legitimize the SUAS, which had already been implemented since 2005 in order to ensure its constitution as a right. Thus, the MDS constructed strategies to interact with Congress to pass the law allowed such that the SUAS was already running. The research is study through literature review, document analysis and interviews with key actors who acted in MDS in the period between 2008 and 2011, in the preparation and monitoring of the progress of the Bill in the Congress proceedings. The study considered as analytical categories the context of the processes analyzed, the arenas of disputes and construction of proposals, the actors involved, the ideas / interests present, the arguments and strategies used.

The study demonstrated that the PL SUAS was a strategy of "policy makers" MDS to structure and legitimize the social welfare policy that was already being implemented since 2005, induced process by a "policy community" formed in late 1980 assumed positions of power after the opening of a window of opportunity with the election of Lula to the Presidency in 2002. To ensure the legitimacy of SUAS and its precepts, we evaluated the opportunity to transform SUAS Law in the context of the second term of the Lula Government when there were possibilities of coalitions favorable for interaction between various actors, including the legislature. In this interaction, the National Council of Social

Welfare - CNAS was configured as one of the main arenas for deliberation about public policy, beyond the MDS and the National Congress, demonstrating its importance for democratic and participatory process. Along with the proposed PL SUAS, another bill was drafted in a complementary manner to regulate new basis of relationship between government and civil society in SUAS, called PL CEBAS. This became the target of major conflicts and disputes and the process of processing interfered with the final design of the PL SUAS. The study found other conflicting points involving the formatting of Law 12.435/2011, which proved to be the focus of disputes between representatives of both government and civil society, and within the government itself.

**KEYWORDS:** Social Assistance; Unified Social Assistance; Decision-making process; Policy Analysis; Institutionalization.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura I</b> – Modelo de Gestão do Sistema Único de Assistência Social.....	86
<b>Figura II</b> – Modelo de cofinanciamento da União para as ações de Assistência Social e os sistemas operacionais do SUAS.....	94
<b>Figura III</b> – Cronograma de elaboração do PPA.....	95
<b>Quadro 1</b> – Estrutura de crenças de uma coalizão.....	50
<b>Quadro 2</b> – Classificação e Caracterização dos Municípios no SUAS.....	90
<b>Quadro 3</b> – Representação na CIT referente ao exercício de 2012.....	102
<b>Quadro 4</b> – Propostas do Poder Executivo incluídas no anteprojeto de lei para alteração da LOAS.....	108
<b>Quadro 5</b> – Propostas do CNAS para alteração e aperfeiçoamento do PL SUAS a respeito das Entidades e Organizações da Sociedade Civil.....	151
<b>Quadro 6</b> - Propostas do CNAS para alteração e aperfeiçoamento do PL SUAS a respeito da Organização e Gestão da Política de Assistência Social.....	153
<b>Quadro 7</b> – Proposta do CNAS para alteração e aperfeiçoamento do PL SUAS a respeito do Vínculo de Entidades ao SUAS.....	154
<b>Quadro 8</b> – Proposta do CNAS para alteração e aperfeiçoamento do PL SUAS a respeito de Dotação Orçamentária aos Conselhos.....	155
<b>Quadro 9</b> – Proposta do CNAS para alteração e aperfeiçoamento do PL SUAS a respeito do Financiamento e Competências de Cada Esfera de Governo.....	155
<b>Quadro 10</b> - Proposta do CNAS para alteração e aperfeiçoamento do PL SUAS a respeito da Composição do CNAS.....	158
<b>Quadro 11</b> - Comparativo entre o Substitutivo da CSSF e o Substitutivo da CTF com as emendas que sofreram alteração.....	170

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

**ABONG** – Associação Brasileira de Organizações não Governamentais  
**ABRUC** – Associação Brasileira das Universidades Comunitárias  
**AGU** – Advocacia Geral da União  
**ANASSELBA** – Associação Nacional dos Empregados da LBA  
**APAE** – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais  
**ASPAR** – Assessoria Parlamentar  
**AVAPE** – Associação para Valorização e Promoção dos Excepcionais  
**BPC** – Benefício de Prestação Continuada  
**CCJC** – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania  
**CEBAS** – Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social  
**Centro POP** – Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua  
**CF** – Constituição Federal  
**CFESS** – Conselho Federal de Serviço Social  
**CIB** – Comissão Intergestores Bipartite  
**CID** – Código Internacional de Doenças  
**CIEE** – Centro de Integração Empresa-Escola  
**CIF** – Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde  
**CIT** – Comissão Intergestores Tripartite  
**CNAS** – Conselho Nacional de Assistência Social  
**CNBB** – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil  
**CNPJ** – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas  
**CNSS** – Conselho Nacional de Serviço Social  
**COEGEMAS** – Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social  
**Cofins** – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social  
**CONGEMAS** – Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social  
**CRAS** – Centro de Referência de Assistência Social  
**CREAS** – Centro de Referência Especializado de Assistência Social  
**CSSF** – Comissão de Seguridade Social e Família  
**DEM** - Democratas  
**ECA** – Estatuto da Criança e do Adolescente  
**FASUBRA** – Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras  
**FEBIEX** – Federação Brasileira de Inclusão Social, Reabilitação e Defesa da Cidadania  
**FENAPAE** – Federação Nacional das APAEs  
**FENATIBREF** – Federação Nacional dos Trabalhadores das Instituições Beneficentes, Religiosas e Filantrópicas.  
**FHC** – Fernando Henrique Cardoso  
**FNAS** – Fundo Nacional de Assistência Social  
**FONSEAS** – Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social  
**FONACEAS** – Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Assistência Social  
**FUNDEB** – Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação Básica  
**GT** – Grupo de Trabalho  
**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
**IDH** – Índice de Desenvolvimento Humano  
**IGD** – Índice de Gestão Descentralizada  
**INPE** – Instituição Nacional de Pesquisas Espaciais  
**INSS** – Instituto Nacional de Seguro Social  
**IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

**LA** – Liberdade Assistida.  
**LBA** – Legião Brasileira de Assistência.  
**LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias.  
**LOA** – Lei Orçamentária Anual.  
**LOAS** – Lei Orgânica de Assistência Social.  
**LRF** – Lei de Responsabilidade Fiscal.  
**MDS** – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.  
**MESA** – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome.  
**MNMMR** – Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua.  
**MP** – Medida Provisória.  
**MPAS** – Ministério da Previdência e Assistência Social.  
**MUNIC** – Pesquisa de Informações Básicas Municipais/IBGE.  
**NI CFT** – Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação.  
**NOB** – Norma Operacional Básica.  
**NOB/RH** - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos.  
**OAB** – Ordem dos Advogados do Brasil.  
**OS** – Organizações Sociais.  
**OSCIP** – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.  
**PAEFI** – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos.  
**PAIF** – Serviço de Proteção e Atendimento às Famílias.  
**PBF** – Programa Bolsa Família.  
**PCS** – Programa Comunidade Solidária.  
**PDT** – Partido Democrático Trabalhista.  
**PETI** – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.  
**PF** – Polícia Federal.  
**PIS** – Programa de Integração Social.  
**PL** – Projeto de Lei.  
**PMDB** – Partido do Movimento Democrático Brasileiro.  
**PNAS** – Política Nacional de Assistência Social.  
**PPA** – Plano Plurianual.  
**PRONATEC** – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego.  
**PROUNI** – Programa Universidade para Todos.  
**PSC** – Prestação de Serviços à Comunidade.  
**PSDB** – Partido da Social Democracia Brasileira.  
**PP** – Partido Progressista.  
**PPS** – Partido Popular Socialista.  
**PT** – Partido dos Trabalhadores.  
**PTB** – Partido Trabalhista Brasileiro.  
**PUC** – Pontifícia Universidade Católica.  
**PV** – Partido Verde.  
**RMV** – Renda Mensal Vitalícia.  
**SDPAS** – Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social.  
**SEAS** – Secretaria de Estado de Assistência Social.  
**SENARC** – Secretaria Nacional de Renda e de Cidadania.  
**SGD** – Sistema de Garantia de Direitos.  
**SNAS** – Secretaria Nacional de Assistência Social.  
**SUAS** – Sistema Único de Assistência Social.  
**SUS** – Sistema de Saúde.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	18
<b>METODOLOGIA OU CAMINHO DA PESQUISA</b> .....	22
<b>CAPÍTULO 1. A ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ABORDAGEM TEÓRICA E METODOLÓGICA PARA O ESTUDO DA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS</b> .....	30
1.1 Construindo uma definição para “política pública”.....	30
1.2 A análise de políticas públicas como referência metodológica de estudo.....	35
1.2.1 A contribuição do neoinstitucionalismo e da abordagem cognitiva e normativa para a análise de políticas públicas: breves considerações.....	40
1.2.2 Perspectivas teóricas no processo de formulação de políticas públicas.....	45
<b>CAPÍTULO 2. A ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA CONFIGURAÇÃO RECENTE NO BRASIL</b> .....	53
2.1 A década de 1990 e a tentativa de regulamentar um Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social – SDPAS.....	55
2.2 O Governo Lula e uma “janela de oportunidades” para reformulação da assistência social.....	59
2.2.1 A formulação da política pública de assistência social sob novas influências: “policy entrepreneurs” e “policy community”.....	61
2.2.2 A estruturação do SUAS: a transformação da LOAS e o “path dependence” do SUS.....	64
2.3 Bases de organização do SUAS.....	66
2.3.1 Os benefícios da política nacional de assistência social.....	72
2.3.1.1 O Benefício de Prestação Continuada – BPC.....	72
2.3.1.2 Benefícios Eventuais.....	74
2.3.1.3 Programa de Transferência de Renda – Bolsa Família.....	76
2.3.2 Os serviços socioassistenciais organizados por níveis hierarquizados de proteção.....	79
2.3.2.1 Serviços de Proteção Social Básica.....	79
2.3.2.2 Serviços de Proteção Social Especial.....	80
2.3.3 O SUAS e seus eixos estruturantes.....	85
2.3.3.1 A Matricialidade Sociofamiliar.....	88
2.3.3.2 Descentralização e Territorialidade.....	90



2.3.3.3 Financiamento e Mecanismos de Gestão no SUAS.....	92
2.3.3.4 Relação Estado/Sociedade, Controle Social e Participação no SUAS.....	96
2.3.3.5 Política de Recursos Humanos e a mudança para a Gestão do Trabalho.....	98
2.4 Instâncias de negociação e pactuação na esfera federal: a participação da CIT e do CNAS na construção do SUAS.....	100
2.4.1 CIT: Negociação e Pactuação entre as esferas de Governo.....	101
2.4.2 O CNAS: a construção de um espaço democrático e participativo no SUAS.....	103

### **CAPÍTULO 3. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: A ELABORAÇÃO E A TRAJETÓRIA PARA A APROVAÇÃO DA LEI DO SUAS.....**

3.1 O contexto da construção do anteprojeto da lei do SUAS pelo MDS.....	107
3.2 O anteprojeto de Lei dos Certificados Beneficentes de Assistência Social – PL 3021/08 e as mudanças de prioridade: A concentração de esforços para regular a relação público e privado no SUAS.....	119
3.2.1 Compreendendo a complexa relação entre público e privado na Assistência Social: os antecedentes da regulação prevista pelo PL CEBAS.....	124
3.2.1.1 A regulação do artigo 3º da LOAS.....	129
3.2.2 Operação Fariseu e a oportunidade de mudanças na correlação de forças no CNAS.....	134
3.2.3 As principais disputas, diferentes interesses e os argumentos envolvendo os certificados: o paradigma da Assistência Social como política pública não contributiva.....	137
3.2.4 A medida provisória 446/08 e a perda política do governo.....	146

### **CAPÍTULO 4. APÓS A APROVAÇÃO DA LEI 12.101/09, DE VOLTA AO PL SUAS E SUA TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO.....**

4.1 A contribuição do CNAS para o aprimoramento do PL SUAS.....	150
4.2 As emendas e os argumentos no Congresso.....	159
4.2.1 A tramitação na Câmara dos Deputados.....	160
4.2.1.1 A Comissão de Tributação e Finanças: Um novo Substitutivo.....	169
4.2.2 BPC: Pisando em “cascas de bananas”.....	176

4.2.3 A tramitação no Senado: Vinculação do Orçamento como questão.....	177
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>184</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>189</b>
<b>ANEXOS</b>	
<b>APÊNDICE</b>	

## INTRODUÇÃO

Este trabalho de pesquisa teve como proposta principal analisar o processo decisório que envolveu a formulação do Projeto de Lei 3077/2008 (PL SUAS), apresentado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, e sua posterior aprovação como Lei 12.435/2011, conhecida como Lei do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

A assistência social ganhou status e visibilidade como política pública no Brasil ao ser incluída como uma das políticas que compõem o sistema de Seguridade Social brasileiro na Constituição Federal de 1988, junto com a Saúde e a Previdência Social. Os artigos 203 e 204 delimitaram tal política no Capítulo II, que trata da Seguridade Social, sob o Título VIII - “Da Ordem Social”, que está direcionada à população em situação de vulnerabilidade e risco devido aos ciclos de vida e contingências (infância, adolescência, maternidade, velhice, desemprego, pessoas com deficiência, etc.), sem contribuição prévia. A Constituição caracterizou a organização da política de assistência social, com financiamento da Seguridade Social, sob as seguintes diretrizes: descentralização político-administrativa entre as três esferas de governo; parcerias na execução das ações com as entidades beneficentes e de assistência social; e participação da população na formulação das políticas e controle das ações em todos os níveis.

Essa política pública foi regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, em 1993, apesar dos esforços para implementar seus dispositivos durante a década de 1990, somente a partir de 2003, com a eleição do Governo Lula, houve no cenário nacional uma nova perspectiva para a (re)organização da política de assistência social como um sistema descentralizado e participativo, conforme tinha sido previsto nos princípios e diretrizes apresentados pela Constituição Federal e pela LOAS. Os novos atores que ascenderam no cenário nacional, em uma confluência de vários processos e oportunidades, conseguiram dar sustentação a uma nova institucionalidade para esta política, ao incluí-la na agenda do governo e aprovar o novo sistema de gestão, chamado SUAS.

O SUAS foi aprovado pela IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003, e se constituiu através da Política Nacional de Assistência Social - PNAS de 2004 e a Norma Operacional Básica - NOB de 2005. Juntos se firmaram como os principais instrumentos normativos, delineando, desse modo, um novo formato para a implementação da assistência

social em todo o território nacional. Em 2011, foi sancionada a Lei 12.435 que trouxe mudanças para a LOAS e institucionalizou o SUAS na legislação federal.

A mensagem com o Projeto de Lei 3077 (PL SUAS) foi encaminhada ao Congresso Nacional em 2008, pelo então Ministro Patrus Ananias e o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, quando o SUAS já estava em pleno funcionamento pelo país, com aproximadamente três anos de implementação. Sua aprovação em Lei se deu em 2011, no primeiro mandato do governo da Presidente Dilma Rousseff que se propôs a dar continuidade ao governo Lula, porém com suas especificidades e novas coalizões políticas.

A partir da análise da Lei, verificou-se que basicamente foi transposto para a legislação o que já vinha se estabelecendo na prática e surgiu o principal questionamento que ajudou a delimitar a pesquisa: o que levou o MDS a regulamentar o SUAS através de lei, se já estava sendo implementado o sistema descentralizado e participativo com adesão significativa de estados e municípios?

Partiu-se da hipótese de que a constituição de uma Lei para o SUAS fazia parte do processo de legitimação das mudanças que a implementação da PNAS e de outros marcos normativos posteriores estabeleceram através de seus preceitos no processo de formulação do Sistema. A institucionalização de uma política social via lei se torna importante no Brasil para sua consolidação devido ao difícil acesso da população aos direitos, inclusive, sendo necessário recorrer à Justiça em muitas situações (o que se tem denominado no debate contemporâneo de “judicialização dos direitos”).

Há uma fragilidade desta área setorial específica, que foi historicamente vista como “política de segunda classe”, destinada às camadas mais pobres e concentrando ações com fortes características assistencialistas. Em 2003, o SUAS trouxe novas perspectivas de gestão e também a possibilidade de mudanças culturais na forma de fazer política, principalmente no que se refere ao papel dos entes federativos, dando aos estados e municípios autonomia e responsabilidade na constituição de suas próprias ações, sem o centralismo vigente da esfera federal. Era preciso garantir sua legitimidade não só entre gestores, mas também com a opinião pública e os órgãos de controle.

Muller e Surel (2010) apresentam a importância da fase de legitimação em um processo decisório. Apesar de muitas vezes ser difícil distinguir a fase de legitimação da fase de

formulação, esta última seria designada à “atividade das escolhas das respostas dadas a uma questão política” (MULLER e SUREL, 2010, p. 104), enquanto que a fase de legitimação designaria os mecanismos que vão tornar aceitáveis as escolhas operadas pelo governo, tanto no plano jurídico, quanto na opinião pública.

Porém, o resultado de um processo decisório de uma política pública nunca está previamente definido. Os processos de decisão são complexos e incluem diferentes atores, muitos interesses e ideias sobre as soluções de problemas, além de constrangimentos impostos pelas regras e procedimentos institucionais, as legislações, as rotinas burocráticas e as estratégias de poder adotadas (MULLER E SUREL, 2010). Ao levarem a proposta de aprovação da Lei ao Congresso, corria-se o risco de ocorrerem mudanças significativas no modelo do SUAS. A primeira aproximação com a Lei nos indicou que o MDS foi bem sucedido na interação com o Legislativo e outros atores ao adotar estratégias competentes tanto para inclusão do SUAS na agenda do Congresso quanto no acompanhamento do processo, com o objetivo claro de evitar mudanças radicais na proposta encaminhada.

Este estudo, que se configura como a tese de doutoramento no Programa de Estudos Pós Graduated da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense – UFF – dá continuidade aos interesses da dissertação do mestrado, concluído em 2008, na qual se buscou analisar o papel do MDS na institucionalização da política de assistência social e se constatou que este órgão foi o ator principal no processo decisório de formulação da política de assistência social. Mesmo em um país como o Brasil, com sua constituição federativa e seu tamanho continental, não se pode menosprezar a atuação histórica do nível central, que incentiva a implementação de políticas com destinação de recursos aos demais entes, tendo, desse modo, a possibilidade de diminuir diferenças e desigualdades regionais.

A análise demonstrou que a política de assistência social tem sido pactuada entre a esfera federal, estados, Distrito Federal e municípios durante todo o processo de formulação e implementação do SUAS, com a participação de gestores e outros atores, como entidades e organizações de assistência social, universidades e seus pesquisadores, políticos, movimentos sociais, dentre outros sujeitos interessados nesta política social. Para a institucionalização do Sistema pelos três níveis de governo, muitos foram os esforços empenhados pelo MDS e pelas instâncias de pactuação, deliberação e controle social do nível federal.

Desde 2005, ano em que se iniciou o processo de implementação do SUAS, todas as normatizações que apareceram para garantir uniformidade e padronização no sistema descentralizado da assistência social no âmbito federal advieram do MDS e das instâncias de pactuação e de controle social: a Comissão Intergestores Tripartite – CIT (que se configura como espaço de pactuação e deliberação de representantes de gestores das três esferas de governo), e o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS (instância de formulação e controle social com paridade entre governo e sociedade civil), que se consagraram como arenas de disputas e de formulação da política pública de assistência social.

Para continuidade dos estudos, buscou-se algumas referências teóricas e metodológicas do campo de análises de políticas públicas, especificamente do neoinstitucionalismo histórico e da abordagem cognitiva e normativa, que contribuiriam para o estabelecimento de dois pressupostos: o primeiro, de que os processos decisórios que envolvem a formulação e implementação de uma política pública são permeados por disputas de interesses, de saberes e de correlações de forças que envolvem os diferentes atores nestes processos; o segundo, de que além da interação entre os atores, a conformação das estruturas do Estado e suas organizações influenciam sobremaneira o processo decisório.

Para Nunes (2010), o processo de institucionalidade do Estado se dá através das relações entre sociedade e instituições políticas formais, a tese defendida pelo autor é que o processo de construção institucional brasileiro é quádruplo, sustentado por quatro padrões institucionalizados de relações, o que o autor chama de “a gramática” brasileira: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. Em algumas áreas, há processos em que se consegue consolidar políticas fora da “gramática” citada por Nunes, que demonstram tentativas de insulamento e universalismo de procedimentos, o que se espera de instituições republicanas, mas que se conformam com outras práticas conservadoras e clientelistas, elementos políticos que permanecem na cultura e nas estruturas institucionais do Estado brasileiro.

Alguns estudos que analisam a política pública de Assistência Social a partir da formulação do SUAS vêm demonstrando que as mudanças institucionais e normativas ocorridas em 2003/2004 foram fortemente influenciadas pelos resultados eleitorais de 2002, quando foi possível uma nova composição dos atores no cenário governamental e em espaços do processo decisório da agenda pública e da formulação de políticas. A tese de doutoramento de

Mendosa (2012), por exemplo, classifica a importância dos profissionais do Serviço Social como agentes políticos específicos, principalmente professores e pesquisadores de universidades públicas, grande parte militantes do Partido dos Trabalhadores - PT, que ingressaram em posições decisivas no governo Lula e que puderam influenciar nas decisões da agenda.

Sem dúvida, profissionais, a militância política dos movimentos sociais e partidos políticos, a articulação entre o Executivo e o Legislativo, o protagonismo de gestores e seus colegiados possuem, juntos, os méritos para o desenvolvimento do SUAS no Brasil, em aproximadamente dez anos de sua implementação. Mas quais seriam os entraves, as permanências, as disputas, as tensões na formulação e implementação da política? São questões como essas que moveram esta pesquisa.

Este trabalho possui relevância por ter como objeto o processo decisório, que tem sido pouco explorado nos estudos da área da assistência social no Brasil. O SUAS tornou-se uma política de Estado inovadora e merece atenção dos pesquisadores e estudiosos tanto por sua capacidade operativa, quanto por sua capilaridade, tendo uma cobertura de aproximadamente cem por cento dos municípios brasileiros. Seus resultados também precisam de aprofundamento, pois é a partir de seus serviços, programas, projetos e benefícios que uma política se efetiva.

Com esta pesquisa, tem-se a perspectiva de contribuir com o campo de análise de políticas, principalmente podendo se tornar uma referência de apoio às teorias que se destinam ao estudo da formulação e implementação das ações públicas.

## **METODOLOGIA OU O CAMINHO DA PESQUISA**

O objetivo principal deste trabalho foi analisar o processo que envolveu a formulação, pelo MDS, do Projeto de Lei 3077/2008 (PL SUAS), que originou a Lei 12.435. Esta alterou a LOAS e institucionalizou o SUAS como o sistema descentralizado e participativo da assistência social na legislação brasileira. O recorte temporal que delimitou o campo de análise foi de 2008 a 2011, que remete ao segundo mandato do governo Lula e o primeiro ano do governo Dilma Rousseff.

O estudo buscou compreender a interação entre o MDS e as outras instâncias de pactuação e deliberação da esfera federal no processo de formulação da Lei; identificar as representações do MDS que mais tiveram relevância no processo de formulação do PL SUAS; analisar os diferentes interesses, argumentações e estratégias dos atores ou instituições que influenciaram o processo decisório até a aprovação da Lei; e investigar qual o contexto sociopolítico que possibilitou todo este processo que culminou com a sanção da Lei do SUAS.

Para trilhar o caminho da pesquisa, pretendeu-se responder as seguintes questões:

- a) Em qual contexto se encontrava o MDS para a inclusão do SUAS na agenda do Legislativo?
- b) Como se estabeleceu a relação entre o MDS e o Congresso Nacional para incluir o SUAS na agenda do Legislativo e durante o processo de tramitação da Lei?
- c) Que estratégias foram adotadas pelo MDS para aprovação da Lei?
- d) Quais outros atores/instituições tiveram participação significativa no processo de formulação e aprovação da Lei (resistências e apoios)?
- e) Quais as principais ideias e interesses em disputa?
- f) Quais desafios e oportunidades foram encontrados no processo?
- g) Que espaços se constituíram como arenas de disputas para a formulação e desenho final da Lei?

Com esta delimitação do tema, buscou-se perceber aspectos das “dimensões políticas” da política social, suas correlações de forças e a influência dos diferentes atores no processo decisório do SUAS, com atenção ao papel específico da arena legislativa na formulação desta política pública. Muller e Surel (2010) dizem que analisar o processo decisório traz o sentimento ao pesquisador de penetrar no “coração da atividade política”. É quando há uma intensa e inseparável relação entre a “politic” e a “policies”.

Para responder as perguntas que moveram a pesquisa, foram analisadas algumas dimensões que contribuiriam na elaboração das categorias analíticas:

- Atores que participaram do processo;
- Ideias e interesses em disputa;



- Argumentos utilizados;
- Relações e pactos entre atores/setores/instituições;
- Estratégias adotadas pelos atores para fazer valer suas ideias e interesses;
- Percursos institucionais na elaboração e aprovação da Lei;
- Espaços decisórios estratégicos;
- Regras do jogo, formais e informais, que delimitam as possibilidades de atuação de cada ator/instituição nos espaços decisórios (o que cabe a cada um?).

A pesquisa foi desenhada para dar visibilidade a um estudo aprofundado sobre o processo específico que envolveu a formulação e a aprovação da Lei do SUAS, um fenômeno único, com ênfase na participação de determinados atores em um dado contexto sócio histórico.

A pesquisa iniciou com uma fase exploratória, partindo de uma revisão bibliográfica sobre a política de assistência social e sobre o desenvolvimento da implantação do SUAS, com a busca de autores distintos e com análises crítica e consensual à sua configuração. No decorrer da pesquisa bibliográfica e a aproximação com o campo, foram-se delimitando buscas teóricas sobre a análise de políticas públicas e seus modelos teóricos e metodológicos, de forma que foi possível escolher os modelos que possuíam certos aspectos específicos para a realidade que se propunha estudar.

Além do levantamento bibliográfico, foi realizado levantamento de documentos nos sites do CNAS e do Congresso Nacional para compreensão da trajetória da Lei nos diferentes espaços institucionais. A pesquisa exploratória foi realizada também através de uma visita em uma reunião ordinária da CIT, em Brasília, em setembro de 2013, onde foi possível uma conversa com o Secretário Executivo da Comissão e também através de contatos com o mesmo por e-mail. Ali se identificou que a CIT não se constituiu como arena da discussão sobre o PL SUAS, porém seus participantes (representantes do Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social - FONSEAS e do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social - CONGEMAS) tiveram contribuição ativa em outros espaços. Também fez parte da coleta de dados da fase exploratória uma entrevista informal com um informante-chave do governo estadual do Rio de Janeiro da área da assistência social, e outro que atuou no MDS no período estudado, o que ajudou na aproximação com o objeto estudado e com informações sobre os possíveis entrevistados para a pesquisa. Foi na fase exploratória que se

definiu o projeto de pesquisa, bem como os instrumentos de coleta de dados e o mapeamento dos entrevistados.

A relação entre as perguntas formuladas e os objetivos específicos delimitou que além dos atores, também se estudaria como se organizam e funcionam os espaços decisórios ocupados por estes sujeitos, onde se estabelecem as disputas de interesses e consensos, que conformam os aparatos institucionais, normativos e legais da política. As trocas entre os atores vão conformar a política para dar conta de problemas ou questões que surge na agenda pública, porém, devem ocorrer em espaços previamente estabelecidos, chamados pelos cientistas políticos e sociais de “arenas”, com regras determinadas e processos estabelecidos (FLEURY e OUVÉRY, 2012, p.45). As arenas identificadas na fase exploratória como principais campos de disputa e participação para a formulação e aprovação da Lei 12.435/2011 foram o MDS, o CNAS e o Congresso Nacional, nas comissões da Câmara dos Deputados e do Senado.

Diante disso, o estudo propôs a análise documental como o “carro chefe” da coleta de dados, pela viabilidade de estudo dessas arenas. Foram escolhidas as atas do CNAS, todas disponíveis no site do Conselho, e os documentos disponíveis no site do Congresso Nacional, relativos à tramitação do Projeto de Lei nas duas casas, na Câmara dos Deputados e no Senado. Como complemento da análise documental, decidiu-se por realizar entrevistas com atores-chave do MDS, cujo critério de inclusão seria ter ocupado cargo de direção durante o período estudado, por possuírem papel significativo no processo decisório – cabe lembrar que o processo de formulação do PL SUAS se iniciou no MDS e não havia documentos oficiais deste período disponíveis, sendo indispensáveis as entrevistas.

Definiu-se a amostra intencional com cinco atores do MDS para serem entrevistados, visto que participaram como formuladores iniciais do PL 3077/2008 e foram os responsáveis pelo acompanhamento da tramitação no Legislativo entre 2008 e 2011. Elaborou-se um roteiro semi-estruturado (Apêndice A), para que esses atores-chave pudessem ficar à vontade para explicar sobre o assunto, conforme a memória e podendo abarcar situações desconhecidas do pesquisador. A complementação entre documentos e entrevistas permitiu além do aprofundamento da análise, também, a confiabilidade nos dados obtidos e a saturação dos dados. Importante salientar que três entrevistas foram realizadas através de skype por

preferência dos entrevistados, uma por e-mail e uma não foi realizada, por falta de disponibilidade do ator selecionado, contabilizando ao final, quatro entrevistas.

O projeto de pesquisa foi submetido ao Comitê de Ética da UFF, Sistema CEP/CONEP, aprovado pelo parecer nº 692.118, de 06/06/2014. Todas as entrevistas seguiram princípios éticos de pesquisa que envolvem seres humanos, de forma a não prejudicar ou desrespeitar os informantes. Além do consentimento para as entrevistas, foram garantidos a confidencialidade e anonimato na apresentação dos dados (Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – Apêndice B). Para que os entrevistados não fossem identificados, os trechos transcritos não foram acompanhados da identificação do nome do entrevistado, mas utilizou-se uma numeração, no qual cada entrevistado recebeu dois números, escolhidos aleatoriamente, evitando assim as correlações entre os posicionamentos e as pessoas que ocupavam algum cargo no MDS no período estudado.

Para análise do material, tanto os documentos quanto as entrevistas transcritas foram submetidos às técnicas de análise de conteúdo qualitativa (GIL, 2009). Durante os meses de junho a dezembro de 2013, foi realizada uma primeira leitura do material produzido pelo Congresso Nacional (emendas, substitutivos, requerimentos), e de 35 atas ordinárias e extraordinárias do CNAS referentes ao período de 2008 a julho de 2011, de forma a identificar os processos e a trajetória mais geral da tramitação do PL SUAS. De acordo com Quimelli, “as perguntas da pesquisa servem como critérios preliminares para organizar os dados coletados” (QUIMELLI, 2009, p.79). A partir desta fase da pesquisa e de reflexões sobre o material, foram elaboradas/depuradas as categorias analíticas, considerando-se as perguntas, as dimensões já pontuadas e os objetivos específicos, a seguir: o *contexto* dos processos analisados, as *arenas* de disputas e construção de propostas, os *atores* envolvidos, as *ideias/interesses* presentes, os *argumentos* e as *estratégias* utilizadas.

O material levantado do Congresso foi compilado em quadros, de modo que pudéssemos acompanhar as mudanças que a propositura da Lei foi sofrendo em cada Comissão Parlamentar até seu desenho final. Foram destacados os argumentos utilizados pelos Deputados e Senadores para apresentação das emendas e os argumentos do Relator de cada Comissão para aprovar ou não determinada emenda ou substitutivo.

As atas mereceram tratamento diferenciado, por serem muito extensas e tratarem de assuntos diversos, algumas com até 80 páginas. Assim, primeiramente foram sublinhados todos os

trechos que se tratavam do processo da Lei do SUAS. Durante a leitura das atas, avaliou-se a importância que o PL CEBAS (PL 3021/2008) assumiu no caminho de institucionalização do SUAS e analisou-se que sua tramitação alterou o percurso do PL SUAS. Por isso, este passou também a ser objeto dos recortes das atas. Depois de separados os trechos, estes foram resumidos em uma tabela, incluídos a partir das categorias construídas. As atas possibilitaram construir uma “linha do tempo”, em que se verificaram os diferentes momentos de tramitação da Lei e os principais eventos que influenciaram o processo.

As transcrições das entrevistas, realizadas em 2014, ou seja, após a coleta de dados dos documentos, foram também analisadas neste formato, em que o pesquisador primeiro descontextualiza e reduz os dados, resumindo-os em uma tabela, codificando-os, e depois os recontextualiza por interpretação (QUIMELLI, 2009).

Para apresentação do desenvolvimento da tese de doutoramento, as escolhas dos capítulos foram sendo tecidas a partir da leitura do referencial teórico e da pesquisa empírica, que foram iluminando o objeto de pesquisa.

Delimitou-se como primeiro capítulo a apresentação da teoria e dos modelos analíticos do campo de análise das políticas públicas que foram utilizados para refletir sobre o objeto de estudo e analisar os dados coletados. Os principais conceitos do neoinstitucionalismo histórico e da abordagem cognitiva e normativa foram importantes para o desenvolvimento da pesquisa e foram apresentados a partir dos modelos teóricos e metodológicos de Kingdon (Modelo de Múltiplos Fluxos), e Sabatier e Weible (Coalizão de Defesa). Estes foram detalhados, de forma a demonstrar as possibilidades de utilização de alguns dos aspectos formulados pelos autores, mesmo sabendo dos riscos de se utilizar modelos prévios em estudos da complexa realidade social.

O segundo capítulo foi destinado a apresentar a organização e os eixos estruturantes do SUAS. Antes de sua aprovação, a década de 1990 se destacou pelas tentativas de implementar os dispositivos contidos na LOAS, porém, sem encontrar um contexto favorável para sua efetiva aplicação. O capítulo apresentou como o SUAS se instituiu desde 2005 através de marcos normativos anteriores à Lei 12.435/2011, com participação de gestores e da sociedade civil, através das instâncias de pactuação (CIT) e de deliberação (CNAS) da política social. O capítulo recuperou o processo da eleição de Lula à Presidência da República e como os novos atores que compunham uma “policy community” na área da assistência social, formada desde

o final da década de 1980, influenciaram o processo decisório para formulação e implementação de um novo sistema descentralizado e participativo, que já vinha sendo gestado e “amaciado” em espaços acadêmicos e de apresentações públicas. Esse modelo de gestão seguiu o “path dependence” do Sistema Único de Saúde em sua formatação, porém por sua natureza diferenciada, tem seguido caminhos alternativos para se consolidar como política pública não contributiva e desmercadorizada.

O Capítulo 3 tratou de contextualizar a formulação do PL 3077/2008 (PL SUAS), os atores que influenciaram este processo, suas principais ideias e interesses. O PL SUAS fazia parte de uma estratégia dos “policy makers” do MDS de legitimar o SUAS na legislação e consolidá-lo como uma marca histórica da gestão no governo. Juntamente com o PL SUAS, o poder Executivo encaminhou o PL CEBAS, com o objetivo de redefinir a relação entre o governo e as entidades privadas na área de assistência social. O capítulo demonstra como este último projeto de lei envolveu conflitos de interesses e influenciou os rumos da tramitação do PL SUAS.

Por último, o Capítulo 4 referiu-se exclusivamente à tramitação do PL SUAS no Congresso Nacional, apresentou os Deputados e Senadores que participaram com emendas e substitutivos e seus principais argumentos. O MDS e outros atores, incluindo o CNAS, tiveram uma participação relevante para pressionar a aprovação da Lei, e contribuíram na formatação do PL até a Lei ser sancionada. O capítulo analisa os pontos conflitivos que envolveram o processo e as estratégias utilizadas pelos atores para fazer valer suas ideias e interesses.

Com este estudo, esperamos contribuir com o debate atual sobre o SUAS, no sentido de apresentar algumas mudanças significativas que vêm se constituindo para a assistência social brasileira e as problematizações que este novo sistema encerra. Procurou-se demonstrar a importância dos atores no processo decisório, este constituído como campo de disputas de poderes e saberes. Além disso, a configuração das instituições constrange e influencia a conformação das práticas sociais, interfere na elaboração e implementação das políticas e por sua vez, sofre mudanças a partir das ações públicas. Espera-se que a pesquisa possa ser de grande utilidade a outros pesquisadores, que ela inspire novos e aprofundados estudos, mas que também possa servir aos trabalhadores da área, aos movimentos sociais, e todos aqueles

interessados na construção e consolidação da democracia, que englobe a participação e o controle social das políticas públicas.

## CAPÍTULO 1

### A ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ABORDAGENS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS PARA O ESTUDO DA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS

*As políticas ou os programas têm vida.  
Nascem, crescem, transformam-se, reformam-se.  
Eventualmente estagnam, às vezes morrem.  
Percorrem, então um ciclo vital, um processo de maturação  
e, alguns deles, de envelhecimento ou decrepitude.  
(Sonia Draibe, 2001, p.26).*

O presente capítulo tem como foco o estudo sobre a análise de políticas públicas e as abordagens desse campo do conhecimento no âmbito da construção desta pesquisa. Não se pretendeu, portanto, apresentar uma resenha dos cânones, mas sim realizar uma apresentação das escolhas da autora, que interessaram ao desenho metodológico para análise do objeto de pesquisa, qual seja: o processo decisório que envolveu a formulação e a aprovação da Lei do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que teve como desfecho a transformação do SUAS em direito do cidadão e dever do Estado.

Inicia-se o capítulo com um debate entre autores de diferentes áreas do conhecimento e de distintas correntes teóricas sobre os conceitos de políticas públicas. Por ser um campo multidisciplinar, o mesmo não se limita à Ciência Política, mas abarca a Psicologia, o Serviço Social, a Sociologia, o Direito, a Administração, etc. Prossegue com uma breve discussão sobre a análise de políticas e a contribuição de duas abordagens teóricas que têm se destacado nos estudos das políticas públicas: o Neoinstitucionalismo e a Abordagem Cognitiva e Normativa.

Por último, o estudo aponta duas possibilidades de modelos de análise de formulação da política pública que se situam entre as teorias apresentadas e que misturam a valoração das instituições, dos interesses, estratégias, ideias e crenças dos atores no processo decisório que envolve a institucionalização das políticas.

#### **1.1 Construindo uma definição para “política pública”**

Política pública possui muitas definições, a começar pelo conceito polissêmico da palavra “política”, que na língua portuguesa pode apresentar diferentes significados, dependendo de seu uso. Na língua inglesa, a diferenciação entre *policy*, *politic* e *polity* ajuda a entender

melhor a terminologia. As políticas públicas estão associadas à *policy*, ou seja, às ações públicas relacionadas à elaboração e implementação de programas e projetos com objetivos definidos de intervenção político-administrativos (MULLER e SUREL, 2010). Com essa definição, incluímos política pública como sinônimo de “ação pública” que envolve processos de decisão para elaborar e implementar ações que objetivam intervir em determinada realidade, sem porém, distinguir seus responsáveis.

Saravia (2006, p.29) conceitua a política pública também em um nível mais operacional e a classifica como um sistema de decisões públicas, que tanto pretende ações quanto omissões<sup>1</sup>, que podem ser preventivas ou corretivas, com intuito de influenciar a realidade social de forma a mantê-la ou modificá-la, por meio de objetivos, estratégias e recursos. Nessa definição também não encontramos explícitos os responsáveis pelas políticas públicas.

Há estudiosos que limitam a política pública às respostas de um determinado governo, ou às ações do Estado a problemas que aparecem para a coletividade ou no âmbito público. Assim, fica resumida a ação pública à relação causa – efeito, ou à resolução de problemas, “problem solving”, conforme Muller e Surel (2010). A partir dos estudos de Thomas Dye na década de 1970, popularizou-se a noção de que políticas públicas são escolhas que os governos decidem ou não fazer<sup>2</sup> (DYE, 1992). Marques, por exemplo, inclui a política pública como o “Estado em ação”, e a define como “um conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em um sentido amplo” (MARQUES, 2013, p.24). Nessa perspectiva, público tem seu conceito restringido a estatal e/ou governamental.

Encontramos, porém, definições mais abrangentes, nas quais políticas públicas não são definidas somente como as ações do Estado ou de governos. Pereira (2009) explicita que a

---

<sup>1</sup>Muller e Surel (2010), ao discutirem se a omissão ou a não decisão pode ser considerada como uma política, chamam atenção para o fato de que uma “não-decisão” pode ter consequências políticas e econômicas imensas, mas que nem sempre uma “não-ação” pode ser considerada como uma ação pública. Eles pontuam três direcionamentos nesta análise: 1) é preciso comprovar que entre os atores envolvidos no processo decisório houve uma racionalidade e uma vontade de não decidir; 2) quando o problema a ser enfrentado pela ação pública possui muitas controvérsias, seja no campo político, técnico ou econômico pode ser gerador de não-ação; 3) a não execução que ocorre quando se precisa de decisões em outros níveis político-administrativos, apesar de a política já ter sido deliberada em certo nível. Portanto, podem-se considerar as omissões e a não ação como política, ou como ação pública, desde que haja uma preocupação com o estudo dos complexos processos decisórios que os incluem.

<sup>2</sup>Thomas Dye associa os estudos de políticas públicas ao que os governos fazem, por que eles fazem e que diferença isso traz: “It is concerned with what governments do, why they do it, and what difference it makes” (DYE, 1992, p. 2).



palavra “público” se identifica ao que em latim significa *res* (coisa), *pública* (de todos). Para a autora, política pública é

(...) em outras palavras, ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo (PEREIRA, 2009, p.94).

Neste caminho em que se pensam ações de Estado e governo nos princípios republicanos, amplia-se a definição de política pública ao incluir a sociedade nos processos decisórios e no controle das ações, alterando as relações de poder nos espaços públicos. Outro autor nos apresenta a relação entre Estado e sociedade como elemento fundante para compreendermos as políticas públicas:

(...) penso a política pública como uma forma de exercício de poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre Estado e sociedade, entendida aqui num sentido amplo, que inclui as relações sociais travadas também no campo da economia (DI GIOVANNI, 2009, p.1-2).

Souza (2006) chama atenção para o fato de que, mesmo em definições de políticas públicas mais simples, não há como não pensar que são os governos o lócus onde as disputas de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, apesar de que nas propostas conceituais que focam o papel dos governos, corre-se o risco de deixar de lado os aspectos de conflitos e disputas que cercam as decisões.

Podem-se levantar muitas questões que envolvam as políticas públicas no Estado moderno capitalista e nos governos democráticos, porém deve-se considerar ser necessário incluir pelo menos dois pontos para a discussão e para a definição de um conceito para política pública na atualidade, levando em consideração a característica fundamental de nossa construção teórica, qual seja, políticas públicas como processo na relação Estado/ Sociedade: a representação de interesses de diferentes atores, públicos e privados, e as relações de poder, ou “relações de forças”, presentes nas decisões dos governos, sendo que há uma interseção clara entre eles.

É a partir da relação entre Estado, seus governos, e a sociedade, que se busca compreender a materialização das políticas públicas. Limitar a concepção de políticas públicas às ações de um governo, não faz jus às complexas relações entre Estado e sociedade, em seus aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais.

Os Estados se constituem diferentemente em cada região e território e em diferentes períodos históricos. Porém, há algumas características entre os Estados capitalistas ocidentais que a partir do século XIX, têm presenciado a entrada de novos atores no cenário político e a efetiva conquista de direitos de cidadania que se estabelecem pelas lutas das classes subalternas (ou de diferentes grupos sociais, de acordo com a perspectiva teórica dos estudiosos), o que “aponta para o fim do caráter restrito do Estado” (COUTINHO, 1995, p.53), conforme as características dos Estados liberais até início do século XX. O Estado, nas sociedades modernas, capitalistas e industriais, foi sofrendo mudanças em sua constituição e em seus papéis com a complexificação das relações de produção e reprodução da vida social, econômica e política, desde meados do século XIX<sup>3</sup> e intensificadas durante o século XX, o que explicita uma nova configuração de relação entre Estado e sociedade civil, em que as políticas públicas constituem uma de suas expressões.

Parece importante, então, retomar o conceito de hegemonia apresentado por Gramsci<sup>4</sup> para compreender a configuração desta relação. Gramsci entendeu que durante as mudanças no cenário político e econômico dos séculos XIX e XX, que interferiram diretamente nas posições do Estado e das organizações da sociedade civil, garantiu-se a permanência de uma classe dominante no poder, sem necessariamente utilizar a coerção como o único mecanismo de dominação. A essa capacidade das classes dominantes de dirigir, sem necessariamente utilizar a força e a coerção, ele chamou de “hegemonia” (ACANDA, 2006).

Na busca pela legitimação da classe dominante no poder, o Estado e as instituições da sociedade civil exercem a hegemonia, que “nos termos de Gramsci, significa o predomínio ideológico dos valores e normas burguesas sobre as classes subalternas” (CARNOY, 2005, p. 90). Entende-se, portanto, que a política pública é uma das instituições com função de hegemonia, que se expressa na relação política que envolve as disputas no campo ideológico, cultural, moral, intelectual do Estado e da sociedade, e que garantem a permanência de uma

---

<sup>3</sup>Nos países periféricos como o Brasil e outros da América Latina, esse processo fica mais evidente ao longo do século XX.

<sup>4</sup> Antonio Gramsci escreve no período da passagem do capital concorrencial para o monopolista, e sua obra possui grande influência nos debates sobre Estado e sociedade desde a publicação dos “Cadernos do Cárcere”. Porém, não se pretendeu fazer uma pesquisa sobre a complexa formulação teórica do autor, e se limitou ao entendimento do conceito de hegemonia e relações de forças, por serem compreendidos como importantes apoios na argumentação deste estudo, sem que isso implique em uma fragmentação de sua teorização.

classe no poder sem o uso coercitivo da força do Estado, de forma que as classes subordinadas aceitem as condições, as regras, as crenças dominadoras.

O conceito de hegemonia em Gramsci coloca, então, o Estado e a sociedade civil (superestrutura) como espaços de dominação de uma classe a partir da imposição de sua visão de mundo, entendida como universal, do controle exercido por sua capacidade intelectual, de liderança política, moral e ideológica. A política pública se configura, portanto, na relação entre Estado/sociedade, muito mais do que como a “solução de problemas”, mas para interferir na vida social (com continuidades e rupturas), nos comportamentos dos sujeitos, nos valores, na moral.

O conceito de hegemonia em Gramsci ressalta a capacidade da classe dominante de obter e manter seu poder sobre a sociedade pelo controle que mantém sobre os meios de produção econômicos e sobre os instrumentos de repressão, mas, principalmente, por sua capacidade de produzir e organizar o consenso e a direção política, intelectual e moral dessa sociedade. A hegemonia é, ao mesmo tempo, direção ideológico-política da sociedade civil e combinação de força e consenso para obter o controle social (ACANDA, 2006, p.178).

Entretanto, a hegemonia se constitui com disputas, contradições, e é sujeita ao conflito (CARNOY, 2005) entre os diferentes grupos e interesses, que rebatem nas formulações e implementações das políticas, abrindo possibilidades de se instituir espaços contra hegemônicos, de maior ou menor (re)distribuição de poderes, a partir das correlações de forças.

Coutinho (1995) e Fleury (1994) demonstram que o Estado se abre e se amplia ao incorporar demandas de diferentes grupos na formulação de políticas, ou seja, na busca de consensos, além da coerção (tradicionalmente utilizada pelo uso da força). Assim, o Estado não pode ser entendido como um bloco monolítico que representa apenas os interesses de uma elite econômica, ou, por outro lado, ser considerado um ente neutro, mas com certa autonomia, suas ações estão perpassadas por conflitos e disputas de diferentes grupos e sujeitos sociais, estabelecidos em relações políticas e econômicas. Ainda Coutinho (1995) explicita a partir dos estudos de Claus Offe que os diferentes interesses e demandas são selecionados pelo Estado para virarem políticas públicas, e são os critérios de seleção que definem a natureza de classe de um Estado.

Diante do exposto, buscou-se uma concepção de políticas públicas que incorporasse a complexidade das configurações nas relações de poder que as envolvem. Assim, definem-se as políticas públicas como *ações públicas resultantes das relações entre Estado, governo e sociedade, que interferem na realidade social e que envolvem disputas e consensos entre diferentes atores, públicos e privados, sobre assuntos de interesses de naturezas distintas (econômicos, culturais, sociais, entre outros) por muitas vezes contrários e/ou contraditórios que afetam a sociedade, organizações, grupos/segmentos sociais, e indivíduos.*

Os governos são as instituições principais na produção de políticas públicas, mas não são os únicos, podendo haver interferências de diferentes sujeitos ou atores como partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais, especialistas, entidades da sociedade civil, entre outros.

Neste sentido, o papel do Estado está intrinsecamente valorizado, já que são suas leis, as normas estabelecidas por suas instituições que desenham as “regras do jogo” político para elaboração e implementação das políticas públicas. São as características do Estado, seus aspectos políticos e ideológicos, que vão influenciar os processos de negociação e pactuação para consolidação das políticas públicas, se suas instituições são mais ou menos democráticas, abertas às demandas das mobilizações sociais, por exemplo, (VIANA e BAPTISTA, 2012). Por outro lado, as políticas modificam as instituições, as organizações, suas formas e normas, seus procedimentos e moldam novas práticas sociais. Portanto, interferem no Estado (seus aparelhos institucionais e ideológicos, incluindo os governos) e na sociedade.

Souza (2007) afirma que qualquer teoria de política pública, precisa considerar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. “Como locus por excelência de realização das políticas públicas, o relacionamento Estado/sociedade é determinado pelas condições histórico-estruturais de desenvolvimento de uma dada formação social” (LOBATO, 2006, p.301). Assim, estudar as políticas públicas requer compreender sua trajetória histórica a partir das relações sociais estabelecidas em cada contexto (BAPTISTA e MATTOS, 2011, p.63).

## **1.2 A Análise de políticas públicas como referência metodológica de estudo**

A análise de políticas públicas, ou *policy analysis*, possui como foco o estudo das ações públicas. Como vimos, as políticas públicas envolvem negociações, conflitos e disputas e por isso, apesar de o estudo ser direcionado às *policies*, as demais dimensões: a *politic* e a *polity*,

não são descartadas em suas interações nos processos decisórios de formulação e implementação de políticas públicas. Para Souza, esse é um campo

(...) que busca integrar quatro elementos: a própria política pública (policy), a política (politics), a sociedade política (polity) e as instituições que regem as decisões, os desenhos e a implementação das políticas públicas, focalizando seja seu processo seja seus resultados (SOUZA, 2007, p.83).

Deve-se incluir aí um quinto elemento: os atores ou sujeitos que participam da institucionalização das políticas, o que abarca seus valores, suas crenças, o conhecimento e suas ideias, que também conformam as políticas públicas.

A análise de políticas públicas consolidou-se como campo de conhecimento a partir das experiências, nos EUA, dos estudos acadêmicos sobre as ações dos governos e em países da Europa que se dedicaram ao estudo do papel do Estado e suas instituições. A institucionalização da análise de políticas contou com a contribuição das diferentes disciplinas (economia, sociologia, ciência política, etc.), e com a constituição de técnicos especializados e intelectuais interessados em estudar e produzir conhecimento sobre o Estado e suas ações.

De acordo com estudos sobre a análise de políticas e como vem se institucionalizando como campo teórico, Vaistman et. al (2013) demonstram que a partir do final do século XX, houve mudanças significativas no direcionamento dos estudos de políticas, devido às demandas das novas configurações dos sistemas políticos democráticos, complexificados por processos de descentralização e participação. Não é só o Estado o objeto das análises, dependendo da abordagem que se escolha.

Em relação ao movimento de produção teórica recente sobre a análise de políticas públicas, Marques se refere a um deslocamento das abordagens tradicionais, com enfoques racionais e do processo decisório para outros interesses como a formulação da agenda e a implementação das políticas. O autor diz que

(...) a crescente politização do processo de produção de políticas, entendidas cada vez mais como processos complexos, atravessados por diversas dinâmicas de poder, embora em constante interação com os ambientes institucionais, relacionais e cognitivos que as cercam, ambientes esses também construídos ativamente pelos atores (MARQUES, 2013, p.24).

Assim, a complexidade das relações entre Estado e sociedade vem produzindo novas formas de governança, de múltiplas arenas democráticas e participativas, novos atores no cenário político que reconfiguram o quadro analítico das políticas públicas.

Governança é um conceito relacionado às novas formas da ação pública, que nem sempre estão centralizadas em governos. Tem sido difundido, por exemplo, várias formas de rede de políticas (policy networks) que demonstram a fluidez na relação Estado/sociedade no campo de elaboração e institucionalização de políticas. Conhecer os atores e as redes das quais participam é de fundamental importância ao destino das pesquisas sobre as ações públicas.

No Brasil, a análise de políticas se desenvolveu com as condições estabelecidas no pós – 1930 (VAISTMAN et. al, 2013), quando o Estado brasileiro inicia seu processo desenvolvimentista, com intervenção na economia e na área social, com a necessidade de organização das instituições e a constituição de seu insulamento.

Com a leitura do referencial nacional e internacional sobre análises de políticas, parte-se do pressuposto de que a análise da política pública não deve se ater somente a partir de documentos formais (que são importantes marcos regulatórios para se compreender o conteúdo das políticas), mas em práticas em disputas e conflitos de interesses, que aparecem nos discursos e nas ações dos atores (em suas ideias, crenças e valores), nas coalizões que surgem em torno de um objetivo e no papel que as instituições desempenham na conformação das políticas. É preciso identificar os interessados e suas estratégias: gestores, partidos políticos, movimentos sociais, profissionais da área, pesquisadores produtores de conhecimento sobre a temática, parlamentares, dentre tantos outros.

Os processos decisórios que envolvem a formulação e implementação de uma política pública são permeados por disputas de interesses e correlações de forças, e também são baseados em diferentes visões de mundo e percepções sobre a realidade.

Portanto, esta compreensão de política vai muito além de seu entendimento a partir do texto legal ou do programa governamental. A análise e compreensão de uma política nos instiga a ir além do formal e buscar o entendimento das negociações e conflitos (os bastidores) presentes na construção de um enunciado oficial, (re)conhecendo os grupos e suas diferentes visões de mundo em disputa e as estratégias utilizadas. Reconhecendo também que a política sofre, continuamente, a interferência de outros sujeitos, ou seja, se transforma na prática, se

transforma à medida que passa a ser colocada em prática, na interação com outros sujeitos (BAPTISTA e MATTOS, 2011, p.14).

Esta argumentação dos autores implica no estudo das políticas para além dos documentos e normativas legais que sistematizam uma política. É garantir a análise da linguagem dos discursos que cercam o campo de atuação de determinada política e as práticas de seus atores e sujeitos, imbricados direta ou indiretamente com a política pública e sua dinâmica política (que envolve poderes, barganhas, consensos e negociações).

Na produção das análises de políticas, muitas são as possibilidades de abordagem, modelos analíticos e explicativos. Convencionou-se delimitar fases para o estudo das políticas públicas de forma a identificar um ciclo em sua existência. Apesar de algumas variações, basicamente o ciclo das políticas é assim definido: o *estabelecimento de uma agenda*, que inclui determinado tema na lista de prioridades das autoridades públicas; a *elaboração das possíveis alternativas* e o *estabelecimento de prioridades* levadas a cabo pelos estudos de custos e efeitos; a *formulação*, que inclui as alternativas mais convenientes, o aparato legal, administrativo e financeiro; a *implementação*, que se refere à preparação dos recursos e a organização administrativa para executar a política; a *execução*, que é por em prática a política; o *acompanhamento* (ou monitoramento) das ações; a *avaliação*, que analisa os efeitos produzidos pela política (SARAVIA, 2006).

Esta abordagem, conhecida por “sequencial” ou “por etapas” ou ainda “etapista”, tem recebido muitas críticas. Parsons (1996, p.80 - 81) adere ao modelo sequencial e em sua defesa utiliza a necessidade de uma organização racional, de forma que a análise fique gerenciável diante da complexidade de estruturas e modelos, o que não diminui o entendimento de que a realidade é muito mais complexa. Para o autor, cada fase fornece um contexto e permite a adoção de estruturas e modelos para os estudos.

Lindblom (1981), ao contrário, critica exatamente esta possível racionalidade do processo de decisão política, que permeia todas as etapas da política pública. Também chama atenção para o fato de que a implementação modifica as políticas e cria novos temas para inclusão na agenda.

Aproximando-se das ideias de Parsons, Muller e Surel (2010) também incluem como um trunfo desta abordagem a possibilidade de colocar um pouco de ordem em processos tão complexos que incluem uma política pública. Porém os mesmos autores esclarecem o fato de

que esta abordagem padece de limitações que precisam ser levadas em consideração em sua adoção. Vejamos os apontamentos dos autores (idem, 2010, p.30-31):

1. Visão linear da ação pública – a abordagem sequencial demonstra certa linearidade em sua explicação, que foge à compreensão de que estas fases estão na verdade em constante mutação e influenciam umas as outras. Os autores chamam atenção para o caráter muitas vezes caótico de uma política pública, inclusive contando com a inversão das etapas ou inexistência de algumas delas;
2. O processo de “produção” do problema e a “escolha” das soluções não se extingue com a implementação – o processo de implementação das políticas inclui processos decisórios que provocam mudanças na forma de ver os problemas;
3. A ideia de conclusão de uma política se apoia em um postulado racionalista, que vê a política como solução de problemas (orientação “problem solving”) – Pensar em uma fase de avaliação *a posteriori* da implementação significa o entendimento de que a política tenha sido finalizada a partir da resolução de um problema. Os autores contribuem com a apresentação de duas consequências principais neste campo: a primeira é que o processo de resolução de problemas é muito mais complexo do que supõe esta abordagem e nem sempre uma política é decidida para resolver problemas. A segunda, é que as políticas não são somente espaços de confrontação dos decisores para mobilização de recursos e consolidação de uma estratégia de ação, mas um espaço de “fazer política”.

Isto posto, reconhecemos que o modelo sequencial pode ser usado para facilitar o desenho metodológico da pesquisa a responder as questões investigadas. São as perguntas e as hipóteses norteadoras do estudo que podem designar a abordagem de pesquisa e a adoção de uma das etapas como contexto, mesmo em sua interação com as demais. A nosso ver, a abordagem que inclui uma ou mais fases do modelo sequencial não exclui a possibilidade de estudos aprofundados e que demonstrem as complexas relações e interações entre os atores nos processos de construção de uma política pública, apesar de suas limitações. Cabe a criatividade e os recursos teóricos e metodológicos do pesquisador!

Faria (2003) ao analisar o campo de análises de políticas no Brasil, defende que as vertentes mais profícuas na atualidade são justamente as análises que incluem o estudo das ideias e do



conhecimento aliados aos interesses. Para este autor, alguns modelos são mais afetos a essas abordagens, e é exatamente disto que trataremos a seguir.

### **1.2.1 A contribuição do neoinstitucionalismo e da abordagem cognitiva e normativa para a análise de políticas públicas: breves considerações**

Grosso modo, se se propusesse apresentar as duas abordagens resumidamente, poder-se-iam dizer que o neoinstitucionalismo foca o estudo das instituições, suas regras formais e informais e os interesses que movem os atores; enquanto a abordagem cognitiva e normativa se dedica aos sujeitos, seus valores, ideias e visões de mundo. De certa forma, são duas vertentes que podem ser extremamente úteis para a análise de políticas, tanto separadamente, ou, como aqui se defende, em uma composição.

O neoinstitucionalismo se firmou como importante campo teórico na análise de políticas públicas. Diferente de seu antecessor, o institucionalismo, que se preocupava mais com os estudos dos órgãos político-administrativos, o neoinstitucionalismo foi iniciado por um artigo de March e Olsen, de 1984 (MULLER e SUREL, 2010), tendo as instituições um lugar específico nas análises das políticas públicas, sendo consideradas como importante elemento na análise dos processos sociais e políticos, porém, não há uma única definição para o conceito de instituições nesta corrente. Mais precisamente, as instituições podem ser as regras formais e informais dos jogos políticos, os canais de comunicação, os códigos de linguagem ou a lógica de situações estratégicas (IMMERGUT, 2006, p.177), as legislações, decisões judiciais, relações tradicionais de determinada cultura, entre outros (MARQUES, 1997).

Hall e Taylor (2003) esclarecem que o neoinstitucionalismo não é uma corrente unificada, o que explica as diferentes conceituações sobre as instituições. Os autores definem pelo menos três escolas de pensamento<sup>5</sup>: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico.

Seguindo as argumentações de Immergut (2006), a autora esclarece que mesmo não havendo um marco teórico comum entre essas escolas, o neoinstitucionalismo se fundamenta na crítica

---

<sup>5</sup>Explicita-se, de forma sucinta, as três vertentes, porém enfatiza-se o institucionalismo histórico, por considerá-lo o mais adequado aos estudos subsequentes. Nas palavras de Marques, o neoinstitucionalismo histórico se debruça intensamente nos estudos sobre o Estado e suas instituições, e esta é uma importante perspectiva nos estudos das políticas públicas brasileiras, “na qual o Estado foi historicamente central na produção de políticas públicas, marcando como legado ou traço constitutivo nosso sistema político, nossos sistemas de políticas e nossa sociedade” (MARQUES, 2013, p.37).

ao behaviorismo (movimento das décadas de 1950 e 1960) que enfatizava o comportamento político dos atores a partir da observação como dado básico da análise.

A autora, então, cita a crítica dos neoinstitucionalistas a este movimento sob três aspectos (IMMERGUT, 2006, p. 157-159): 1) Questiona a premissa que o comportamento político revela preferências, pois os teóricos comportamentais adotam a ideia de que as preferências são reveladas pelo comportamento. Já os institucionalistas insistem que haja preferências “expressas” e “reais”, e essa distinção existe pelas definições de interesses nos processos políticos e seus resultados; 2) Para a análise comportamental, é admitido que preferências individuais podem ser agregadas em decisões coletivas, porém os institucionalistas não reconhecem esta uma possibilidade diante da complexidade dos interesses humanos, sendo por isso considerado que interesses se remodelam ou se redefinem na interação entre os atores e novas ideias; 3) Para os institucionalistas “muito do comportamento político ou todo ele e os processos de decisão são instrumentos procedimentais usados para a tomada de decisões” (idem, 2006, p.159), o que demonstra que as configurações institucionais podem interferir nos interesses e escolhas dos sujeitos.

### **Institucionalismo da Escolha Racional**

Inicialmente, esta abordagem surgiu nos EUA a partir dos estudos dos comportamentos no interior do Congresso americano, porém, foi se expandindo progressivamente para outras áreas, como o parlamento europeu (MULLER e SUREL, 2010).

Além dos estudos sobre como os regulamentos dos Congressos afetam o comportamento dos legisladores, os autores desta abordagem buscam compreender outros fenômenos políticos e muito comumente se utilizam do modelo da teoria dos jogos. Para Hall e Taylor (2003, p. 205), apesar de haver muitas variações nesta corrente, ela revela quatro propriedades que estão presentes na maioria dos trabalhos: 1) Empregam pressupostos comportamentais e avaliam que atores compartilham preferências e gostos e agem de forma utilitária para garantir essas preferências, o que pressupõe estratégias e cálculos; 2) Consideram que a vida política possui dilemas de ação coletiva e enquanto os atores agem para maximizar suas próprias preferências, atuam para um resultado para a coletividade; 3) “Enfatizam o papel da interação estratégica na determinação das situações políticas” (idem, 2003, p.205); 4) Para explicar a origem das instituições, utilizam do argumento utilitarista de que ela só existe se beneficia os atores interessados. “A permanência de instituições se fundamenta, pois, sobre a

afeição que lhes dão os atores, especialmente porque elas são redutoras de incerteza, que neutralizam a concorrência no campo em questão” (MULLER e SUREL, 2010, p. 46).

### **Institucionalismo Sociológico**

Esta abordagem nasce nos debates dentro da área da Sociologia, no quadro da teoria das organizações, quando sociólogos contestam as teorias de racionalidade e eficácia inerentes às organizações. Sustentam que as formas e procedimentos organizacionais “deveriam ser consideradas como práticas culturais, comparáveis aos mitos e às cerimônias elaborados por numerosas sociedades” (HALL e TAYLOR, 2003, p.207).

Nesta abordagem, os próprios fatores culturais são vistos como instituições, rompendo com a dicotomia entre explicações institucionais e culturais. Seus autores valorizam a importância de códigos simbólicos e o papel das instituições na geração de significados (IMMERGUT, 2006).

Segue-se que as instituições influenciam não apenas os cálculos estratégicos dos indivíduos, como sustentam os teóricos da escola da escolha racional, mas também suas preferências mais fundamentais. A identidade e a imagem de si dos atores sociais são elas mesmas vistas como sendo constituídas a partir das formas, imagens e signos institucionais fornecidos pela vida social (HALL e TAYLOR, 2003, p.210).

Muller e Surel (2010) pontuam que estes teóricos trazem uma contribuição ao debate ao incluírem variáveis culturais para a análise da formação e do funcionamento das organizações.

### **Institucionalismo Histórico**

O neoinstitucionalismo histórico desenvolve hipóteses indutivas a partir do estudo empírico. Nele as instituições não são os únicos objetos de pesquisa, mas consideram os atores, seus interesses e suas estratégias, dentro de um contexto histórico determinado em situações políticas estudadas (LABRA, 1999). As pesquisas nesta área se apresentam com comparações transnacionais ou estudos comparados de políticas públicas, em geral dando ênfase ao impacto das instituições políticas nacionais, incluindo aquelas que estruturam as relações entre legisladores, os interesses organizados, o eleitorado e o poder judiciário (HALL e TAYLOR, 2003, p.196).

Para que se entenda seu núcleo teórico, como definem as instituições, é preciso compreendê-lo como uma corrente que se propõe à interpretação dos processos, levando em consideração a

análise da história, não só como método, mas como teoria, o que implica considerar as singularidades e o contexto. Isto implica em refutar o determinismo e as explicações unicasais (MARQUES, 1997).

Adeptos dessa corrente creditam ao desenvolvimento histórico de cada contexto local um papel crucial nas trajetórias das políticas públicas. Um dos principais conceitos trazidos por esta abordagem é o de “**path dependence**” (ou “dependência de caminho”) (MULLER e SUREL, 2004; HALL e TAYLOR, 2003). Este conceito sinaliza que muitas políticas herdadas do passado, ou algumas de suas propriedades, estruturam as decisões das ações públicas ulteriores.

Desta forma, as ações políticas ou os processos de decisão política, serão influenciados pelas instituições, que fazem a mediação entre Estado e sociedade. Elas representam interesses de atores políticos e suas estratégias (e sofrem influências dos mesmos) e/ou mobilizam interesses, levando-se em consideração o contexto histórico (e lembrando que as próprias instituições também fazem parte do contexto e possuem poder de influenciá-lo). Na melhor definição de Immergut, “as decisões políticas surgem de combinações altamente complexas de fatores que incluem tanto características sistemáticas de regimes políticos como “acidentes da luta pelo poder”” (IMMERGUT, 2006, p.184). O institucionalismo histórico captou a importância do poder nos estudos das instituições e como estas distribuem de maneira desigual o poder entre os grupos sociais (HALL e TAYLOR, 2003, p. 200).

Marques (1997) demonstra as diversas maneiras em que as instituições podem influenciar as decisões políticas e as formas de execução das políticas públicas. Primeiro, na formulação da política e das demandas sociais, há que se considerar a história da formação do Estado e de suas agências como mediação para sua efetiva implementação e sucesso; depois, os diversos atores sociais se mobilizam e formulam suas demandas, estratégias e interesses, em diálogo com agências estatais e organizações. O autor chama atenção, então, para que a criação de organizações que se dispõem a tratar de determinado tema geram novas demandas e novas mobilizações que influenciam a agenda pública. Em terceiro, como as instituições mediam as demandas dos atores e a implementação das políticas, a existência e o desenho das instituições influenciam a política, pois estabelecem as regras do jogo (IMMERGUT, 2006) e moldam situações que trazem diferentes resultados em cada contexto.

Apesar do claro lugar privilegiado das instituições, de modo geral, os autores desta abordagem abrem espaços para que outros fatores influenciem as políticas, como o desenvolvimento socioeconômico e a difusão de ideias e crenças entre os atores (HALL e TAYLOR, 2003).

Importante salientar que a despeito das diferenças teóricas e metodológicas, tanto Immergut, quanto Hall e Taylor, utilizados por se dedicarem a uma resenha das três vertentes do neoinstitucionalismo, defendem a possibilidade de aproximação entre essas correntes, de modo que possam aprender umas com as outras e combinar elementos das três abordagens teóricas nas análises das políticas e dos processos políticos.

A abordagem cognitiva e normativa compreende outra corrente teórica que apreende as políticas públicas como matrizes cognitivas e normativas, constituídas a partir das ideias, valores e interpretações da realidade de seus atores, públicos e privados. Muller e Surel (2010) separam esta corrente em três abordagens, em função de lógicas de posicionamentos diferentes: uma que se apoia sobre a noção de paradigma, outra na noção de “advocacy coalition”, e outra ainda na de referencial. As três têm em comum a busca de entendimento sobre o papel das matrizes cognitivas e normativas sobre os comportamentos sociais e sobre as políticas públicas.

De modo muito simplificado, os diferentes modelos propostos repousam, antes de tudo, sobre a convicção de que existem valores e princípios gerais que definem isso que se poderia chamar, na falta de melhor, “uma visão de mundo” particular (MULLER e SUREL, 2010, p.48).

Utilizando-se dos estudos de Jobert e Muller de 1987, Muller e Surel esclarecem que as matrizes cognitivas e normativas comportam paradigmas e apresentam princípios gerais que declinam para princípios específicos, que operam valores gerais num subsistema de políticas (MULLER e SUREL, 2010) ou em um referencial setorial próprio (é o caso, por exemplo, a construção do paradigma dos direitos universais sendo valorado na política de saúde em um contexto histórico específico no Brasil, e para isso precisou mobilizar atores cujas estratégias levassem aos objetivos desejados dentro deste paradigma, com a referência da imagem desta política).

Essas matrizes também implicam nas escolhas dos objetivos a serem definidos, os métodos e técnicas para executá-los. Quando certo número de atores compartilha da matriz cognitiva e

normativa num subsistema de política, este grupo cria identidade, com sentimento de pertença, o que não anula as disputas dentro deste grupo. Estévez e Esper (2008) indicam que os subsistemas de políticas são definidos por um assunto em torno do qual se agrupam sujeitos interessados, públicos e privados. Fica, portanto implícito que na construção de um paradigma ou de um referencial estão localizados os conflitos, as relações de poder, e as disputas hegemônicas entre os atores que buscam priorizar e fazer valer suas ideias, ideologias, crenças e valores. Quando há uma agregação entre os diferentes atores com interesses e critérios similares há uma “advocacy coalition” (conceito formulado por Sabatier e Smith).

Essa interação entre os atores de diversas origens nos subsistemas de políticas possuem vários conceitos, que de acordo com Adam e Kriesi (2007), variam conforme a tradição de pesquisa: “policy communities”, “iron triangles” (triângulos de ferro), “issue network” ou “policy network”.

De qualquer forma, a abordagem cognitiva possui várias ramificações de modelos e abordagens, mas objetivamente, como Muller e Surel (2010) defendem, esta corrente tenta tomar a ação pública pelo prisma da interpretação do mundo pelos sujeitos, o que implica uma posição importante quando a tomamos com outras variáveis. Defende-se, portanto a ideia de que tanto a abordagem neoinstitucionalista quanto a cognitiva possuem conceitos explicativos importantes para o estudo das ações públicas, sendo ricos aportes teóricos de médio alcance, com fartos caminhos metodológicos para a análise das políticas públicas na complexa relação entre Estado e sociedade.

### **1.2.2 Perspectivas Teóricas no Processo de formulação de políticas públicas**

Os estudos que se dedicam ao surgimento das políticas e de seus processos políticos apontam que os processos decisórios que envolvem a formulação de políticas estão relacionados a determinadas problematizações da realidade. Uma política surge por demandas sociais, por uma situação de crise ou uma catástrofe, por promessas de campanhas eleitorais ou por outro motivo qualquer, relacionado a um entendimento de que haja necessidade de intervir em uma dada realidade (para o bem ou para o mal). De modo geral, a formulação de uma política é o momento em que se estudam as formas de resolução e as alternativas possíveis para algum tema que se torna prioridade para as autoridades constituídas.

As políticas apresentam um ‘modus operandi’ em cada formação social que se estabelece por regras no processo político, pelas leis, através de arenas formais onde os atores se encontram e se confrontam. Também decorrem de negociações, barganhas e disputas em espaços informais, velados, ou desconhecidos dos pesquisadores.

Outro aspecto importante, porém já tratado anteriormente são as matrizes cognitivas e normativas que influenciam a interação entre os atores, os processos de coalizões políticas, as preferências e interesses.

Para este estudo, buscou-se identificar dois modelos de análises de políticas que englobam os campos teóricos apresentados anteriormente e que mostrem o processo de formulação de uma política pública através dos prismas institucionais e cognitivos: o Modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon e o de Coalizões de Defesa, de Sabatier e Smith.

### **Agenda-Setting e Multiple Streams**

Utilizando-se da abordagem do ciclo de políticas, Kingdon apresenta as seguintes etapas para a formulação de uma política pública: o estabelecimento de uma agenda, a especificação de alternativas (onde as escolhas são feitas), uma escolha final dentre as alternativas por meio do legislativo ou do presidente, e a implementação da decisão. O autor construiu um modelo que busca explicar pelo menos três questões, a saber:

Como alguns problemas entram na agenda e outros não?

Como e porque a agenda muda de um governo para outro?

Por que os *decision makers* se debruçam em um assunto e não em outros?

Sua atenção está no *estabelecimento da agenda* e a *especificação de alternativas*, denominados de processos pré-decisórios (Kingdon, 2006a).

Do ponto de vista analítico, o autor indica a necessidade de delimitar bem as diferenças entre uma fase e outra. A agenda se refere aos temas a que governos e outros atores se debruçam, ou seja, os temas que concentram a atenção das autoridades. A especificação de alternativas são aquelas possibilidades de escolhas já filtradas, dentro de muitas possibilidades.

Nesta abordagem, Kingdon diferencia a agenda de governo, que inclui os temas alvos de atenção das autoridades, da agenda de decisões que se refere à agenda que, dentro do governo,

é encaminhada para deliberações, ou seja, já filtrada com alternativas de encaminhamentos para virarem políticas. As duas agendas são delimitadas por processos diferentes.

Para a primeira pergunta, ou seja, por que alguns temas entram na agenda e outros não, Kingdon encontra a seguinte resposta: problemas, política e participantes “visíveis” (Kingdon, 2006b).

**Problemas** - No ciclo de políticas, um problema é o pontapé inicial para que uma política seja formulada. Nem todas as questões ou situações são vistas como problemas, somente aquelas que conseguem a atenção dos governantes e de atores públicos e privados que possuem poder de decisão. Uma situação vira problema pelos meios em que as autoridades tomam conhecimento da situação (feedback de um programa; indicadores que medem a magnitude de uma situação-problema; ou um evento-foco que pode ser um desastre, uma crise ou outra situação encarada como uma problemática urgente ou prioritária para intervenção) e pelas formas em que estas situações são encaradas como problemas, já que “problemas são construções sociais, envolvendo interpretações” (CAPELLA, 2006, p.27), assim, para que uma situação seja vista como problema, depende das visões de mundo dos sujeitos. Nas palavras do autor:

Primeiro, situações que coloquem em cheque valores importantes são transformadas em problemas. Segundo, situações se tornam problemas por comparação com outros países ou com outras unidades relevantes. Terceiro, a classificação de uma situação em uma certa categoria ao invés de outra pode defini-la como um certo tipo de problema (KINGDON, 2006b, p.227-228).

Aqui aparece um conceito extremamente interessante, o de empreendedores de políticas, ou “**policy entrepreneurs**”. São os atores ou sujeitos que se dedicam a determinada política, que empenham seus recursos e quando há possibilidades, fazendo com que autoridades sejam convencidas dos problemas sob suas concepções.

**Política** - O fluxo da política seria outra explicação para que um tema entre ou não na agenda. Mesmo não havendo um problema explícito, os rumos da política podem pressionar uma agenda: eleições, grupos de interesses, novos arranjos políticos, etc. Capella (2006) sinaliza que neste fluxo três elementos podem influenciar a agenda: o “clima” ou o “humor nacional”, que pode estar mais voltado para determinadas propostas ou ideias do que para outras; as forças políticas organizadas ou grupos de pressão, que podem apoiar ou não determinadas



propostas, o que implica em determinar estratégias de ação; e o terceiro são as mudanças dentro do próprio governo: mudanças de gestão, mudanças no Congresso, etc.

**Participantes visíveis** – Os participantes visíveis são aqueles que possuem apelo midiático, que chamam atenção do público em geral: presidente e políticos, partidos políticos, a mídia, entre outros. Kingdon identificou que os atores visíveis possuem forte influência na formulação da agenda, enquanto que os invisíveis (burocratas, técnicos, especialistas, pesquisadores, etc.) influenciam nas escolhas de alternativas.

As alternativas são criadas pelos especialistas da área (*policy communities*), que produzem estudos, argumentos técnicos, trocam ideias, reformulam propostas. Kingdon chama o processo de seleção das ideias sobre as políticas públicas de “policy primeval soup”, por entendê-la complexa e caótica até que se estabeleçam os critérios que selecionam as alternativas viáveis (recursos, impactos, opinião pública, etc.). Até a seleção das alternativas há um longo processo de “amaciamento” do sistema e os especialistas e outros técnicos trabalham para que suas ideias e propostas sejam divulgadas (pesquisas, fóruns, congressos), para que quando ocorra a oportunidade, possam ser transformadas em políticas<sup>6</sup>.

Para explicar como surgem as mudanças nas agendas, Kingdon sistematiza que os fluxos dos problemas, do jogo político e das próprias políticas públicas são autônomos uns dos outros. Em alguns momentos eles se alinham e aparece a oportunidade para um tema entrar na agenda de decisões e provocar inovações na política pública. É quando as soluções dos especialistas encontram os problemas e as forças políticas necessárias para que haja uma mudança na agenda e nos rumos de uma política pública. Kingdon (2006b) chama essa oportunidade de “janela”, que pode ser aberta ou nos fluxos políticos ou nos fluxos de problemas. Essas “**janelas de oportunidades**” podem ser previsíveis, como a mudança de uma legislação, por exemplo, ou imprevisíveis, como a mudança de *decision makers* devido a resultados eleitorais inesperados. As janelas não ficam abertas por muito tempo e, caso fechem, é preciso esperar uma nova oportunidade. Aqui, os *entrepreneurs* encontram um lugar destacado, pois precisam encontrar essas janelas abertas para empreenderem políticas que lhes favoreça, a partir das soluções já formuladas.

---

<sup>6</sup>Kingdon se utiliza do modelo *garbage can* ou “lata de lixo” de Cohen, March e Olsen da década de 1980 no qual defendem que as soluções procuram os problemas.

O surgimento de *entrepreneurs* quando uma janela se abre é crucial para nossa questão, bem como suas atividades mais duradouras de tentar colocar seus problemas e suas propostas em evidência. Eles trazem à tona vários recursos importantes: suas reivindicações por audiências, suas conexões políticas e habilidades de negociação, além da sua perseverança (KINGDON, 2006b, p.239).

Apesar de o autor organizar a formulação de políticas por etapas, seu modelo não privilegia a abordagem sequencial, pois os fluxos ocorrem com vida própria e ao se unirem, quando abre uma janela de oportunidade, muitas vezes, as soluções foram gestadas por longo tempo até encontrarem os problemas e condições de serem apresentadas como alternativas. Ou seja, a agenda passa a existir após as alternativas.

Marques<sup>7</sup> (2013) examina as ideias como um ponto forte no modelo de Kingdon, pois elas são fundamentais para que se entenda o surgimento de novas políticas e sua difusão. É, porém, no modelo de Coalizão de Defesas que as ideias vão ganhar centralidade no estudo.

O modelo de Coalizão de Defesas foi originalmente desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith, na década de 1980, para esclarecer as complexas relações e interações entre os atores nos processos políticos que envolvem as políticas públicas. O interesse era compreender a produção de políticas públicas motivadas pelos “valores, as ideias, as crenças e principalmente o aprendizado e conhecimento que surge no interior de uma determinada coalizão ou grupo de interesse” (ESTÉVEZ e ESPER, 2008, p.53).

Antes de passar à apresentação do modelo, cabe explicar que se decidiu pela utilização do referencial teórico de Sabatier e Weible (2007) por se tratar de um estudo que traz inovações e esclarecimentos sobre a Coalizão de Defesas formulada por Sabatier e Smith.

Para esta abordagem, aos especialistas se reserva um papel de grande importância, pois para os autores, os processos de elaboração de políticas, na atualidade, são tão complexos que os participantes devem se especializar, caso queiram ter alguma influência.

As políticas se constituem em subsistemas específicos, caracterizados tanto por uma dimensão substantiva/funcional, quanto territorial. Cada subsistema possui seus participantes, que são atores públicos e privados interessados e se constroem como espaços de disputas e conflitos. Dentre os atores, os especialistas possuem um papel ativo nos processos de elaboração das

---

<sup>7</sup>Lembramos que existem outros modelos os quais também fazem uso das instituições, interesses e ideias, porém são apresentados modelos que pareçam mais úteis ao desenvolvimento desta pesquisa.

políticas, pois contribuem para a informação técnico-científica e o conhecimento, fundamentais para a consolidação de crenças e ideias e para modificá-las. Um subsistema de política pode ser maduro ou nascente. Para ser considerado maduro ele precisa que um conjunto de participantes se considere uma comunidade autônoma, que compartilhe uma expertise em um domínio de política e que venha buscando influenciar esta política por um período ampliado de tempo (SABATIER e WEIBLE, 2007, p.192).

Para compreender como os atores se comportam nos subsistemas, os autores definiram o conceito de Coalizão de Defesa, que se refere à agregação de atores com interesses e crenças similares. Em cada subsistema pode haver várias coalizões, compostas por muitos atores de diferentes origens. A Coalizão de Defesa se interessa pelas mudanças que ocorrem nas políticas e para isso, os autores vislumbram estudos que abarquem uma década ou mais, para se compreender as permanências e as mudanças nas crenças, nas estratégias dos atores, nos recursos utilizados, em suas alianças ou coalizões ao longo do tempo.

As crenças dos atores, seus valores, ideologias e percepções são centrais neste modelo, pois são esses elementos que criam as coalizões e garantem sua permanência, afastando as possibilidades de aleatoriedade nos processos de coalizão. Estévez e Esper (2008) explicam que é a partir de um sistema de crenças, como um instrumento metodológico, que se pode inferir o papel das ideias na análise das políticas públicas.

Esta estrutura é composta por três níveis. No mais abstrato e geral, se encontram o núcleo duro de crenças (deep core), raramente negociáveis. Elas estão relacionadas aos processos de socialização, nas palavras de Sabatier e Weible (2007, p.194), “envolvem presunções ontológicas e normativas mais gerais sobre a natureza humana (...). Os pratos da balança da direita e da esquerda operam no nível nuclear profundo” (tradução nossa).

**Quadro 1 – Estrutura de crenças de uma coalizão**

	<b>Núcleo Duro</b>	<b>Núcleo de Políticas Públicas</b>	<b>Aspectos secundários</b>
<i>Características</i>	Axiomas normativos e ontológicos	Posições fundamentais vinculadas a um determinado subsistema de políticas públicas	Decisões instrumentais necessárias orientadas a como implementar as políticas públicas
<i>Alcance</i>	Sobre todos os sistemas de políticas	Específico de um sistema	Específico de um sistema
<i>Possibilidade de Mudança</i>	Muito baixa, equivalente a uma conversão religiosa	Muito difícil, motivado por fatores externos do subsistema	Relativamente fácil, em função da informação que haja
<i>Tipo de Aprendizagem</i>	Aprendizagem social	Aprendizagem social	Aprendizagem instrumental

Elaboração: Estévez e Esper, 2008.

No segundo nível, estão as crenças do núcleo político, que abrangem o subsistema de política. São essas crenças e percepções que formam as coalizões, que dizem respeito ao domínio de uma determinada política, como ela deve ser. Nem sempre há consenso entre as crenças nucleares de políticas e novas coalizões são possíveis.

O nível final consiste no que os autores denominaram crenças secundárias que possuem abrangência das decisões sobre os instrumentos, as regras, diretrizes da política, ou seja, relacionadas ao “como fazer”.

As mudanças nas crenças e nas políticas nos subsistemas podem ocorrer pelo aprendizado orientado para as políticas, quando há mudanças de crenças de alguns participantes ou mudanças na coalizão dominante. Tem também as perturbações externas, que podem levar às mudanças rápidas, que são relacionadas às condições socioeconômicas, desastres, mudanças de governo, etc.

Sabatier e Weible (2007, p. 201-203) indicam que além das crenças políticas, os recursos dispendidos pelos atores são relevantes ao estudo das coalizões e têm ganhado pouca visibilidade nos trabalhos apresentados que utilizem essa abordagem. Eles então criaram uma tipologia de recursos, que podem influenciar as coalizões: 1) Autoridade legal formal para tomar decisões políticas (atores em posições de autoridade são membros potenciais de coalizões de defesa); 2) Opinião pública; 3) Informação; 4) Tropas mobilizáveis (o público que compartilham de crenças é utilizado para se engajar em atividades políticas, incluindo demonstração de apoio às ideias e propostas da coalizão); 5) Recursos financeiros; 6) Liderança hábil.

Longe de achar que estes modelos escolhidos são ideais, eles foram apresentados por trazerem elementos que podem ser destacados nos estudos de políticas públicas, contanto que não sejam amarras para novas descobertas nos estudos dos processos decisórios, pois se sabe que a importação de modelos metodológicos não dará conta de realidades distintas. Os processos de formulação de políticas brasileiras possuem suas particularidades advindas das relações sociais aqui travadas nos campos econômicos, político e social, que os fazem únicos e por isso merecem atenção (em estudos comparados ou não).

Sob os ângulos de análises institucionais, deve-se sublinhar a importância da verificação dos elementos jurídicos e constitucionais e o funcionamento dos aparelhos político-

administrativos que interferem no processo de formulação das políticas, inclusive requalificando as alternativas propostas. Os fluxos políticos são fortes influentes nas dinâmicas de formulação e implementação de políticas, mas também fatores socioeconômicos não podem deixar de ser analisados. Muller e Surel (2010) lembram que o ajustamento das agendas se faz também por uma dimensão cognitiva e, por isso, analisar os atores, seus recursos, alianças e estratégias torna-se imprescindível para romper com o determinismo ou o voluntarismo dos estudos tradicionais.

## CAPÍTULO 2

### A ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA CONFIGURAÇÃO RECENTE NO BRASIL

*A assistência social é uma velha prática social,  
mas jovem política pública.  
(Maria do Carmo Brant de Carvalho, 2006, p.124)*

No processo de redemocratização iniciado na década de 1980, depois de aproximadamente vinte anos de ditadura militar, alguns pesquisadores apontavam seus estudos na direção de que os valores democráticos trariam novas possibilidades de participação e controle social nas políticas públicas e ações do Estado, o que foi conquistado pelos movimentos progressistas ao pressionarem os deputados da Assembleia Constituinte a aprovarem princípios participativos na condução das políticas públicas na Constituição Federal de 1988. O conceito de “Seguridade Social” foi adotado na Carta Magna e incluiu as políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social como tripé do sistema de proteção social brasileiro.

Couto et al. (2010) apresentam que a noção de Seguridade Social está direcionada a um conjunto de direitos e seguranças no âmbito da prevenção e atenção às situações de risco e das vulnerabilidades sociais devido às diferentes contingências. No Brasil, a Seguridade se apresenta como um sistema que envolve políticas contributivas e não contributivas “que podem alcançar a população em seu ciclo de vida, sua trajetória laboral e em situações de renda insuficiente” (COUTO et al, 2010, p. 33).

Dentre outras situações que influenciaram os estudos sobre as políticas públicas no Brasil após a Constituição Federal de 1988, está o interesse em analisá-las devido às mudanças da década de 1990, quando foram adotadas medidas explícitas de implementação neoliberal<sup>8</sup> pelo governo brasileiro (já iniciadas na década anterior) que tratou de incluir - dentre muitas ações no campo político, econômico e social – uma reestruturação do Estado (ou “reforma”), com vistas à diminuição do seu caráter regulador e redistributivo, o que impactou na conformação da Seguridade Social nas décadas seguintes. É neste contexto que se processa o movimento de implantação das políticas sociais no marco normativo da Constituição Federal

---

<sup>8</sup> “O neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar” (ANDERSON, 1995, p. 9).

da década de 1980, e das leis infraconstitucionais que vieram regulamentá-las na década de 1990.

As perspectivas constitucionais de mudanças no sistema de proteção social brasileiro se depararam, portanto, na década seguinte à aprovação da Constituição Federal de 1988, com muitas dificuldades de concretização. Foi-se constituindo um sistema público subsidiário, com a consolidação de práticas como as privatizações, o reajuste fiscal, a seletividade das atenções sociais. Os mecanismos do neoliberalismo em voga resultaram em um sistema “familista” (SUNKEL, 2006), onde cabem à família e ao mercado a proteção social, e somente àqueles que fracassam cabe à proteção social do Estado, que está cada vez mais focalizada em atender os mais pobres (saúde, educação, previdência e não só a assistência social são exemplos deste movimento).

Neste cenário, o trabalho proposto neste Capítulo tem como tema o estudo sobre a Assistência Social e suas conformações recentes na agenda política brasileira. No processo de construção histórica da Assistência Social no Brasil, até a década de 1990, sua capacidade de institucionalizar-se no Estado brasileiro como política social pública foi frágil e limitada, permeada por tensões políticas e econômicas, permanecendo o ranço conservador, práticas assistencialistas e clientelistas de gestores e políticos, das instituições públicas e privadas, e seus usuários.

Parte-se de duas linhas argumentativas. Na primeira, defende-se que o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, implementado a partir de 2005, foi gestado na década de 1990, quando o processo de organização institucional da política de assistência social foi desencadeado pela tentativa do governo federal de colocar em prática as diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993) e quando grupos sociais distintos pressionaram para a efetiva consolidação de um sistema participativo e descentralizado da assistência social. Apesar das tentativas, houve poucos avanços na instituição de um aparato burocrático-administrativo na esfera federal e principalmente, poucas mudanças na efetivação de programas e projetos de expansão da cidadania, devido às opções políticas e econômicas dos governos daquele período.

Na segunda, o objetivo é demonstrar que até a aprovação da lei 12.435 de 2011 (que alterou a LOAS e incluiu o Sistema Único de Assistência Social - SUAS no sistema jurídico brasileiro) o sistema descentralizado e participativo foi sendo moldado e arquitetado através de

estratégias da gestão do governo federal, que incluíram a participação dos entes federados e da sociedade civil nas arenas de pactuação da Comissão Intergestores Tripartite - CIT, e de deliberação do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, o que implicou em um processo democrático e respeito ao pacto federativo e republicano, que culminou com a aprovação da Lei do SUAS. Foi através de decretos, portarias e resoluções que o SUAS se institucionalizou, configurando um protagonismo de vários atores na elaboração desta política pública até a interação com o legislativo.

Sendo assim, o capítulo está organizado de forma a demonstrar brevemente as perspectivas para a política pública de assistência social ao ser incorporada na legislação brasileira como direito social de cidadania após o marco regulatório da Constituição Federal de 1988 e sua institucionalização ao longo da década de 1990, a partir da sua regulamentação através da LOAS e dos atores que influenciaram a sua organização.

Na sequência, apresentamos as novas propostas que constituem o sistema descentralizado e participativo da assistência social chamado SUAS, com atenção aos seus princípios e diretrizes e o desenvolvimento de seus eixos estruturantes.

## **2.1 A década de 1990 e a tentativa de regulamentar um sistema descentralizado e participativo de assistência social - SDPAS**

O processo de (re)organização da política pública de assistência social na esfera federal foi iniciado nos anos de 1990, quando o Governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-2002) assumiu o então criado Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, e a política de assistência social passou a ser de responsabilidade do grupo que ocupou a Secretaria de Estado da Assistência Social – SEAS, dentro deste Ministério. Este grupo tinha como principal desafio, instituir mecanismos e instrumentos de planejamento, gestão e financiamento da política de assistência social, conforme dispositivos recém-inaugurados pela LOAS, aprovada e sancionada em 1993.

A década de 1990 foi um período de muitas expectativas para a política de Assistência Social no que diz respeito a sua reestruturação político-institucional, após 50 anos de organização das ações pela esfera federal através da Legião Brasileira de Assistência – LBA e outras instituições que tinham implicações com esta política.



Em texto original datado de 1989, Sposati cita a necessidade de uma nova racionalidade na organização institucional da assistência social, pois ela era “formada de um universo estilhaçado de organismos em cada uma das instâncias governamentais e entre elas. Ocorre um entrelaçamento obscuro, sobreposto e desarticulado de políticas e órgãos” (SPOSATI, 2006a, p.23). Também criticava o fato de não haver prestação direta dos serviços e o fato de que os recursos públicos não chegavam diretamente aos usuários e sim às entidades sociais, referindo-se aos convênios da LBA e aos repasses às instituições filantrópicas.

Houve concentração de esforços de muitos atores para transformar uma lógica de funcionamento enraizada, que demandou mudanças estruturais de gestão pública. Em defesa de uma análise histórica, o sistema descentralizado e participativo da assistência social se inicia nos anos de 1990, com a aprovação da LOAS e com a criação de mecanismos institucionais de descentralização, planejamento e gestão, incentivados pelas normatizações da esfera federal.<sup>9</sup> Porém, em um contexto adverso, houve poucas possibilidades de efetivar as mudanças esperadas.

No campo político, o cenário era bem complexo. Depois do governo Collor (e o processo de seu impeachment) e sua substituição por Itamar, pouco havia de estabilidade das instituições políticas do país, com uma Constituição ainda requerendo regulamentações e as regras do jogo democrático ainda em construção. FHC, entretanto, ganhou forças com o plano de estabilização econômica, herdada do governo Itamar, e com a coalizão política que incluiu grandes e pequenos partidos, que garantiram sua vitória nas eleições de 1994.

O governo de Cardoso assumiu os postulados neoliberais para as políticas econômicas e sociais, adotando ajustes fiscais e reformas significativas na seguridade social, principalmente na previdência social. Conforme Silva (2010, p.115), para a política de cunho neoliberal, a área social possui certas características (sendo alguns dos aspectos não exclusivos da estratégia neoliberal ao combate à pobreza, como a focalização, a seletividade e a descentralização): o bem-estar social pertence ao âmbito da família, da comunidade e dos serviços privados (mercantilização dos serviços sociais); o Estado é responsável por serviços que a rede privada não aceita ou não pode executar e deve intervir para aliviar a pobreza

---

<sup>9</sup> À época em que a LBA foi extinta por medida provisória, em 1995, as críticas se estenderam pela ausência de um período de transição e pela descontinuidade dos serviços prestados, além de não ter sido garantido espaços de participação para a formulação de um reordenamento institucional.

extrema; corte de gastos e redução de benefícios; focalização de ações em grupos comprovadamente pobres; privatização de serviços; descentralização para o nível local.

Segundo Pontes, os eixos estruturantes do plano de governo de FHC eram:

Profunda reforma dos serviços sociais básicos de responsabilidade pública; melhoramento da quantidade e da qualidade das oportunidades de trabalho; aplicação de uma política específica para o campo; aumento das oportunidades de acesso aos ativos produtivos: a terra, o crédito e os conhecimentos; *desenvolvimento de programas de iniciativas e programas destinados especificamente a aliviar, em curto prazo, a situação da pobreza mais aguda; estabelecimento e melhora dos programas de transferência direta de renda* (PONTES, 2013, p. 97 – grifos do autor).

De acordo com o mesmo autor, para as políticas sociais o foco do governo foram os programas de combate à pobreza, principalmente mediante influência dos organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial.

A década de 1990 se consagra pela tentativa de organização da política de assistência social nos moldes dos princípios e diretrizes normativos da LOAS, mas com muitas dificuldades para sua implementação, visto a ofensiva neoliberal e as investidas do Governo FHC em estabelecer práticas focalizadas no combate à pobreza, como foi o caso dos programas de transferência de renda (bolsa alimentação, bolsa escola, vale gás, etc.) e de novas bases de empoderamento da sociedade civil na implementação de políticas de desenvolvimento social, como foi o Programa Comunidade Solidária - PCS, que corria paralelo ao trabalho da equipe da Secretaria de Estado da Assistência Social - SEAS.

O PCS era coordenado pela Primeira-Dama, Ruth Cardoso, e era o principal Programa da área social do governo, competindo com as ações e recursos do Ministério da Previdência e Assistência Social. Sua principal atuação era o fortalecimento de redes solidárias através de parcerias com instituições privadas e/ou filantrópicas, nos locais com altos níveis de pobreza extrema e com baixo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, com clara alusão à responsabilidade da sociedade civil nas expressões da questão social e a consequente desresponsabilização do Estado.

A equipe de gestão da assistência social na esfera federal conseguiu avançar na implantação do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social – SDPAS no segundo governo de FHC, no que tange à institucionalização de mecanismos da gestão descentralizada,

com a instituição dos Conselhos de Assistência Social (responsáveis pela gestão compartilhada entre governo e sociedade civil, e controle social sobre as ações governamentais), os Fundos (responsáveis pela gerência dos recursos financeiros destinados as ações de assistência social) e os Planos (instrumentos de planejamento a curto, médio e longo prazo das ações). Tanto no nível municipal como no estadual, em todas as regiões do país, apareceram como realidade, assim como a necessidade da criação das secretarias gestoras desta política pública, que ganhava novos contornos.

Na parte da *introdução* da Política Nacional de Assistência Social – PNAS aprovada em 2004, encontramos a seguinte menção

A última década significou a ampliação do reconhecimento pelo Estado, no esteio da luta da sociedade brasileira, dos direitos de crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência. (...) Observa-se um crescimento progressivo dos gastos públicos, nas três esferas de governo (...). A alta capilaridade institucional descentralizada, alcançada com a implementação de secretarias próprias na grande maioria dos municípios do País (mais de 4.500), e em todos os Estados da Federação e no Distrito Federal, reflete uma expressiva capacidade de construção e assimilação progressiva de procedimentos técnicos e operacionais, homogêneos e simétricos para a prestação dos serviços socioassistenciais, para o financiamento e para a gestão da política de assistência social (...) (PNAS, 2004, p.13).

Ainda na década de 1990, três Normas Operacionais Básicas – NOB foram aprovadas pelo CNAS, em 1997, 1998, e 1999, sendo que em 1998, também foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social. Foram estabelecidos os parâmetros de funcionamento do sistema, bem como outros espaços, ou arenas, de debate e pactuação da política de assistência social. Além dos conselhos, as Comissões Intergestores Tripartite - CIT (no âmbito federal) e as Bipartites - CIB (estadual) foram concebidas para garantir a participação de representações dos gestores nos espaços decisórios da política, além dos espaços deliberativos das Conferências, os Fóruns participativos, o Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social – FONSEAS, e os colegiados de gestores: Colegiado Estadual de Gestores Municipais – COEGEMAS, e Nacional – CONGEMAS.

Conforme Paiva e Lobato (2011) a focalização de programas em segmentos vulneráveis, a uniformidade das ações sem se levar em consideração as desigualdades territoriais, a falta de

autonomia dos outros entes federativos, o repasse de recursos em forma de convênios para estados e municípios, foram características da política federal de assistência social no período.

Dessa forma, quando em 2003 o SUAS foi deliberado na IV Conferência Nacional de Assistência Social, suas bases já estavam alicerçadas pela LOAS, com o processo de descentralização em andamento, mas com muitos desafios para ser implantado.

## **2.2 O Governo Lula e uma “janela de oportunidades” para reformulação da Assistência Social**

Em 2003, houve uma mudança importante no cenário político com a chegada de novos atores e uma nova coalizão de forças políticas, que assumiram os rumos das ações públicas do governo federal, após a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores - PT à Presidência da República.

Após seu governo, Lula tem sido acusado de ter permanecido com a política econômica neoliberal dos governos da década de 1990, porém, se o governo não se afastou da política macroeconômica do governo Cardoso, a área social tem suscitado muitos estudos e debates. Na defesa de que este campo sofreu uma inflexão e contrariando os pressupostos liberais, de acordo com análises de Pochmann, este demonstra que houve um avanço significativo, pois

(...) o salário-mínimo registrou aumento de quase 54% em termos reais, com queda sensível no desemprego e na informalidade da mão de obra ocupada. Apesar da ampliação da cobertura e dos valores pagos aos aposentados e pensionistas, da incorporação de mais de 12 milhões de famílias no Programa Bolsa Família e da inclusão bancária e creditícia de milhões de brasileiros, o endividamento público caiu mais de 55% do PIB, em 2002, para cerca de 40% do PIB, em 2010 (POCHMANN, 2013, p. 154).

Em contraposição a esta afirmativa, outros autores têm analisado traços de continuidades da política social do governo FHC no Governo Lula (2003-2010), e apontam as principais características presentes nas políticas sociais contemporâneas: focalização na pobreza extrema; privatização; centralidade em programas de transferência de renda; e regressividade tributária.

Lula foi eleito com a promessa de uma reforma da agenda social do país, tendo como principal mote, acabar com a fome e a miséria no Brasil e para isso, apresentou o Programa Fome Zero como o principal programa de governo. Para a assistência social havia, entretanto, uma grande expectativa de atores, principalmente do PT, que militavam na área como

gestores, acadêmicos, trabalhadores, que Pinheiro (2008) denominou como Movimento da Assistência Social, e que passaram duas décadas formulando propostas a partir de ideias e visões de mundo, e tensionando os campos de formulação e implementação da política pública, sem conseguir forças políticas para conduzir as ações. Durante a campanha presidencial e após as eleições, na transição do governo, houve a mobilização destes sujeitos na tentativa de interferir no processo decisório, principalmente para incluir a discussão do Programa Fome Zero na elaboração da proposta para a área da assistência social.

O Setorial Nacional de Assistência Social do PT, componente expressivo do Movimento da Assistência Social, se organizou para garantir inclusive a ocupação de postos estratégicos no governo, de forma que pudessem aproveitar a oportunidade de uma nova conjuntura, para disputar o projeto da política de assistência social com maior força.

Depois o presidente ganhou a eleição, tomou posse e a gente foi continuar a nossa luta pra tentar influenciar dessa vez o grupo que ia tratar da transição, aí nós fomos influenciar na transição, tentar compor o Ministério que vinha. A luta política era constante, diária, não é muito simples, né? E aí conseguimos trabalhar para colocar um grupo do Movimento da Assistência Social do setorial do PT dentro do Ministério do Desenvolvimento Social. Você deve estar achando esquisito eu falar “do PT”, porque a Ministra Benedita foi ser ministra, mas a gente não se considerava representado naquela indicação, porque não tinha ninguém do movimento histórico, nenhum da militância petista histórica ocupando o Ministério da Assistência Social que foi criado. Aí nós conseguimos ser recebidos pela então Ministra, inclusive no nosso setorial tinha alguns deputados, alguns parlamentares que nos levaram até lá, que conseguiram influenciar e aí a Ministra requisitou quatro membros da trajetória deste movimento (Entrevistado 3).

Apesar das tentativas, inicialmente o Programa Fome Zero foi incluído em um Ministério próprio, chamado Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – MESA; e paralelo, foi criado o Ministério da Assistência Social, separado então do Ministério da Previdência Social. O Ministério da Assistência Social foi assumido pela então Ministra Benedita da Silva, membro do PT do Rio de Janeiro, em 2003. Esta indicação trouxe frustração aos militantes partidários, pois apesar de ser do mesmo partido, tratava-se de uma pessoa que não possuía trajetória no movimento desta política, não representava os interesses do grupo da coalizão histórica, e nem tinha um vínculo com o Setorial; além disso, tinha uma visão da política divergente da proposta que vinha sendo gestada.

O Setorial conseguiu, através da interferência de deputados aliados envolvidos com a área, indicar quatro profissionais do serviço social, que tinham experiência em gestão da assistência social em prefeituras do PT para compor o novo Ministério, mas sem ocupar lugares estratégicos, ou seja, como “atores invisíveis”, sem conseguir de fato interferir na agenda: Ana Lígia Gomes, Marcia Pinheiro, Valdete Barros e Patrícia De Marco.

Foi com a saída de Benedita da Silva do Ministério da Assistência Social e com a chegada de Patrus Ananias, também do PT, que o Setorial conseguiu inserir atores estratégicos para a formulação de um novo modo de gestão para a política de assistência social.

A gente trabalhou na reestruturação completa do Ministério, o Ministério mudou de nome, aí nós ocupamos um lugar totalmente diferenciado, viramos protagonistas de verdade. Deixamos de lutar contra a maré e viramos protagonistas. Aí fomos trabalhar na estrutura do Ministério, aí conseguimos que uma pessoa do nosso movimento que era de Londrina e tinha influência política e experiência política, que era a Márcia Lopes, viesse e fosse indicada para Secretária Nacional (Entrevistado 6).

Em 2004 o Ministério da Assistência Social sofreu uma reformulação, passou a se chamar Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS e incorporou a assistência social e outras ações para o desenvolvimento social, inclusive o Programa Bolsa Família – PBF, programa de transferência de renda direta aos cidadãos que se tornou o “carro chefe” do governo como estratégia de combate à pobreza, desmembrado do Programa Fome Zero, que foi abandonado pelo governo posteriormente.

### **2.2.1 A formulação da política pública de Assistência Social sob novas influências:**

#### **“POLICY ENTREPRENEURS” e “POLICY COMMUNITY”**

O Movimento da Assistência Social, composto por gestores, militantes, acadêmicos, trabalhadores e políticos, historicamente já vinha influenciando aspectos importantes da política de assistência social, inclusive com participação ativa para aprovação da LOAS, em 1993, porém, sem efetivamente ocupar lugares estratégicos na condução da política na esfera federal, e assim, sem poder político para a transformação que seus membros acreditavam necessária.

Como um dos participantes deste Movimento, a categoria dos assistentes sociais também foi um ator importante, através de sua instituição em âmbito federal, o Conselho Federal de Serviço Social – CFESS para a aprovação da LOAS e os tensionamentos políticos para a

construção da assistência social como política pública, principalmente como representante da sociedade civil com representação no CNAS desde sua criação.

A categoria dos assistentes sociais, ela teve uma importância decisiva e estratégica na luta da assistência social, tanto pela construção como pela aprovação da LOAS, seja pelos assistentes sociais unidos em torno da organização do Conselho Federal do Serviço Social, o CFESS, seja os assistentes sociais em torno da ANASSELBA, que era a associação de assistentes sociais servidores da LBA, a representação da Central Única dos Trabalhadores. Nós todos como militantes trabalhamos muito em 93, o Conselho Federal de Serviço Social especialmente liderou (Entrevistado 3).

Sposati (2006, p.102), demonstra que um sistema descentralizado e participativo da assistência social já vinha sendo proposto por profissionais que atuavam na LBA, através da Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência - LBA - ANASSELBA desde a década de 1990, e também nas conferências, mas não encontrava “eco em ações normativas consentâneas”. As decisões políticas do governo FHC afastaram as possibilidades de implementação efetiva dos dispositivos da LOAS.

Mendosa (2012, p.138) afirma que a categoria profissional dos assistentes sociais foi a principal responsável pela pressão ao governo recém-eleito para convocar a IV Conferência Nacional de Assistência Social, onde o SUAS foi deliberado em 2003. De acordo com o autor, foi a inserção orgânica desta categoria nos órgãos de gestão da assistência social em todos os níveis de governo, sua mobilização em fóruns, colegiados e conselhos, a produção de conhecimento nos espaços acadêmicos, além de sua articulação nos espaços de militância partidária, que possibilitaram reorganizar uma nova proposta para a assistência social e colocá-la em prática no Governo Lula.

O mesmo autor cita que alguns eventos foram condicionantes para a idealização do SUAS e para a mobilização que resultou na reorganização institucional no governo Lula: os seminários realizados pela Frente Parlamentar de Defesa da Assistência Social em 1999, 2000 e 2002; a instauração do Fórum Nacional de Assistência Social, espaço de articulação política das instituições da sociedade civil interessadas pela área da assistência social; e a organização do Setorial Nacional de Assistência Social do PT, que incluía professores, gestores, vereadores, deputados, entre outros, e tiveram peso político para efetivar indicações ao novo ministério, o MDS.

De fato, boa parte dos agentes políticos responsáveis pelo reordenamento da política de assistência social no governo Lula era formada por membros deste Setorial. (...) esse grupo acumulou o capital simbólico específico e suficiente, como **especialistas da assistência social**, para ocupar posições estratégicas no governo federal, por meio do qual construíram e impuseram as classificações, nomenclaturas, e visão de mundo acerca desta política a partir de 2004 (MENDOSA, 2012, p.140).

Pode-se, diante destas afirmativas, admitir que havia uma comunidade de especialistas, ou “policy community” que vinha elaborando alternativas para a assistência social a partir da interpretação dos dispositivos legais, com publicações em revistas científicas de suas ideias, da construção de conceitos, elaboração de pesquisas acadêmicas que reforçaram argumentos por longo tempo e desempenharam o amaciamento da política, até que conseguiram encontrar a oportunidade com a chegada do Ministro Patrus e a reforma ministerial, para colocar em prática suas propostas, e se configuraram como empreendedores, ou “entrepreneurs”, que mobilizaram as ferramentas necessárias para apresentar o Sistema Único da Assistência Social.

A Pontifícia Universidade Católica – PUC de São Paulo teve um papel destacado na formulação e implementação do SUAS. A Professora Aldaíza Sposati, além de professora da universidade, foi vereadora e gestora da política de assistência social pelo PT na cidade de São Paulo. Sua inserção como consultora do MDS foi fundamental para o desenho da política pública, além da participação de outros docentes da mesma universidade.

Então, aqui a Assistência Social tem um grupo mais alargado, que é o grupo histórico... Que a gente chama de grupo histórico, que é o pessoal que fica mais vinculado à algumas universidades, né? Fundamentalmente lógico o pessoal da PUC São Paulo. A Assistência Social tem na professora Aldaíza Sposati, na Dra. Aldaíza, assim um pilar pensante. Ela pôs a vida dela nessa política, ou seja, ela pôs a história mesmo, toda produção... (Entrevistado 4).

Além disso, grande parte dos gestores que ocuparam cargos estratégicos do MDS/SNAS no período de sua implantação possuía algum tipo de vínculo com a PUC SP, através do mestrado ou do doutorado da instituição, conforme levantamento de Mendosa (2012, p.154): Ana Lígia Gomes, Beatriz Paiva, Luziele Tapajós, Márcia Lopes, Márcia Pinheiro, e Maria Luiza Rizzotti.



Esse grupo de especialistas se organizou em uma “coalizão de defesa” em torno de interesses e ideias comuns, vinculadas especialmente às produções teóricas de Aldaíza Sposati.

### **2.2.2 A estruturação do SUAS: O “PATH DEPENDENCE” DO SUS**

Apesar de ser a LOAS a lei federal que regulamenta o funcionamento da política de assistência social, a organização do SUAS, assim como foi desenhada, não estava prevista em seus dispositivos legais explicitamente, e muitos pontos da lei apresentavam lacunas, ou precisavam de aperfeiçoamento.

O SUAS começou a ser instituído basicamente através de deliberações do CNAS (publicadas como resoluções), seguindo o que determinava a LOAS, já que incluiu em seus artigos 16 e 17 que é o CNAS a instância deliberativa do sistema descentralizado e participativo na esfera federal. Entre as funções do CNAS na Lei Orgânica estava “aprovar a Política Nacional de Assistência Social e normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social” (Artigo 18, incisos I e II). Os principais marcos normativos para a implementação do SUAS foram: a PNAS, aprovada pela resolução 145, de 15 de outubro de 2004; a primeira NOB do SUAS, aprovada pela resolução 130, de 15 de julho de 2005; e a NOB de Recursos Humanos – NOB RH, aprovada pela resolução 269, de 13 de dezembro de 2006. Todos aprovados e implementados a partir de resoluções do CNAS.

Ao ser implementado, o SUAS seguiu os dispositivos da LOAS, mas conseguiu avançar em determinados aspectos em que esses eram vagos ou imprecisos, e que a PNAS tratou de clarificar. É fato que desde a década de 1980 há um acúmulo de produção científica sobre a área da assistência social nas universidades e em núcleos de pesquisas das políticas públicas. Os debates em torno das questões referentes à sua concepção como política pública, seus objetivos controversos que se impõem na sociedade capitalista de atender os interesses dominantes e as demandas sociais, foram balizadores para a construção de uma nova política. Também, somam-se a isso, as experiências acumuladas durante a década de 1990 de estados e municípios na gestão e execução da política, que já se organizavam tecnicamente, com a presença de profissionais da área social e financeira, para efetivação do sistema já em funcionamento.

Se compararmos o SUAS com o Sistema Único de Saúde – SUS, verificaremos que suas estruturas são bem parecidas. Como o SUS já possuía uma trajetória histórica de

implementação, seu modelo foi utilizado como balizador para o funcionamento da gestão da assistência social já na década de 1990: Conselhos, Comissões Tripartites e Bipartites de Gestores, Fundo, hierarquização da atenção nos serviços, a regulação por NOBs. No processo de formulação do SUAS, até o nome do sistema descentralizado e participativo da assistência social foi uma escolha política para legitimar o novo modo de gestão

No tempo de formulação da campanha do presidente Lula e na transição, o movimento ia chamar de SDPA, sistema descentralizado e participativo. Só que do ponto de vista político, a gente queria uma marca, que tivesse um sentido. SUAS parece com SUS, ele dá um sentido mais dinâmico, integrado, depois a intenção da LOAS era SUAS, ta escrito lá, sistema descentralizado e participativo, isso é o SUAS! (Entrevistado 6).

Um dos principais conceitos dos neoinstitucionalistas é o “path dependence”, ou “dependência do caminho”, como já apresentado no Capítulo 1. Apesar dos estudiosos utilizarem este conceito geralmente para análise de estudos comparados, é possível utilizá-lo para compreensão das trajetórias históricas da ação pública, suas buscas adaptativas ou incrementais através do caminho já traçado de outras políticas ou ações. Percebe-se este movimento da política de assistência social com a política de saúde brasileira, porém, possuem naturezas diferenciadas, o que faz com que tenham dinâmicas próprias que as definem e as delimitam, no processo de construção de uma visão sistêmica da política social, que é a Seguridade Social (VIANNA, 2012).

A política de saúde, universal no acesso, tem a prerrogativa de utilização do mercado para sua complementação. Seus serviços e insumos são ofertados e comercializados pelo setor privado, por meio de empresas, cooperativas médicas, ou instituições sem fins lucrativos.

A assistência social, por sua vez, possui uma trajetória não menos complexa, onde sua natureza sempre foi um campo de disputas entre o público e o privado. A imprecisão conceitual e também legal trouxeram características específicas a esta ação pública, que foi se estabelecendo voltada aos pobres, focalizada em segmentos vulneráveis, com ações pontuais, marcada pela descontinuidade e pelo uso político e eleitoreiro de seus serviços e benefícios. Realizada e institucionalizada por entidades não governamentais de várias ordens, beneficentes, religiosas, sem fins lucrativos, foi sendo caracterizada pela caridade e filantropia das organizações privadas. Do ponto de vista das ações estatais, sua legislação e as tentativas

de regulação estatal da rede privada, busca ser uma política desmercadorizada, nos termos de Esping-Andersen (1991).

Todavia, o SUAS tornou-se um grande avanço, talvez mais por sua organização e padronização da gestão dos serviços no território nacional, do que pelos seus resultados nas condições de vida dos usuários e beneficiários. É a partir deste Sistema que se estabeleceram conceitos, e um “modus operandi” que valorizou a estrutura burocrática e administrativa, com apoio de novas tecnologias de planejamento e informação, e a consequente especialização da área.

### **2.3 Bases de organização do SUAS**

O SUAS, sendo o sistema de gestão da política de assistência social, dá concretude ao documento da PNAS de 2004, através de mecanismos e instrumentos de planejamento, execução, financiamento, monitoramento e avaliação das ações, que se tornaram legítimos por decretos, resoluções, legislações e outras formas de normatizações, pactuadas no processo de descentralização e gestão compartilhada entre os entes federados e a sociedade civil.

É a NOB a responsável pelo estabelecimento das “regras gerais do jogo”, pois a PNAS se configurou mais descritiva, especificando as linhas gerais e os conceitos teóricos que designariam a política de assistência social, tendo que haver outro instrumento mais normativo e operacional, que explicitasse os papéis de cada nível de governo, a implementação, o financiamento e a consolidação do SUAS.

Em linhas gerais a política confirmou suas bases em princípios democráticos: universalização dos direitos sociais; respeito à dignidade e à autonomia do cidadão na oferta de serviços e benefícios, vedando qualquer forma vexatória de comprovação de necessidade; igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminações de qualquer natureza; divulgação dos serviços e benefícios, dos recursos públicos destinados à política, e dos critérios para concessão.

Seguindo as orientações da LOAS, a PNAS incluiu como suas diretrizes para a organização da política pública (PNAS, 2004, p.32-33):

I – Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas

estadual e municipal, *bem como a entidades beneficentes e de assistência social*<sup>10</sup>, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;

II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;

IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos.

Uma das questões relacionadas à assistência social até então era definir a quem se destinavam seus benefícios e serviços. A Constituição Federal, em seu artigo 203 diz que: “A assistência social será prestada a quem dela necessitar independente da contribuição à seguridade social (...).”

Pela indeterminação da Constituição, a LOAS delimitou seu público-alvo, e para esta argumentação, utilizamos seus dois primeiros artigos ao ser sancionada.

Art. 1º - A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Ao definir a política pública que se responsabiliza pelos mínimos sociais e pela garantia das necessidades básicas, a assistência social se distanciou dos valores de universalização dos direitos sociais, pois apesar da inconsistência dos termos, fica claro que esta política estava destinada aos mais pobres, reforçando a ideia de que se destina àqueles que o estatuto jurídico reconhece como “necessitados”. Sob forte influência dos ajustes econômicos, a sanção da LOAS reflete em algum sentido as redefinições da assistência social nos marcos do neoliberalismo.

---

<sup>10</sup> Nota-se que no inciso I, traz para suas diretrizes a execução da política em parceria com as entidades beneficentes, o que não estava apresentado na LOAS como diretriz. As entidades e organizações de assistência social são citadas pela LOAS, no artigo 6º, ao tratar da organização e gestão.

Nas palavras de Sposati (2006, p. 7): “Diferentemente da extensiva universalidade da saúde e do seletivo critério jurídico-contábil da previdência social, a assistência social usa um critério particular, o mérito ou o valor da necessidade, para definir sua demanda”.

Ainda em seu artigo 2º, a LOAS definiu seus objetivos:

- I- Proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, e à velhice;
- II- O amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III- A promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV- A habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V- A garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Parágrafo único. A Assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

Assim, os objetivos da assistência social nos davam a direção de qual seriam os usuários desta política social, vinculados à noção de pobreza, daqueles fora do mercado formal de trabalho, dos que não conseguem manter a sobrevivência ou de tê-la provida por familiares via mercado. O estatuto da assistência social para universalização dos direitos sociais estava previsto ao ser uma política articuladora, integrada às demais políticas, mas não no seu escopo de oferta de benefícios e serviços.

A PNAS apresenta-se seguindo os objetivos da LOAS, mas amplia seu público e os define para além dos segmentos mais pauperizados, incorporando para si, o atendimento das violações de direitos, o que a nosso ver, encontram-se no bojo das discussões atuais sobre os direitos humanos, recorrentes em todas as políticas sociais, porém, adquirem um status diferenciado na assistência social ao definir seus padrões de proteção a indivíduos e famílias. A política não vincula sua discussão à categoria de “classes sociais”, mas se sabe que as situações de violência e violações dos direitos humanos estão diretamente relacionados à produção e reprodução social, e que afetam as “classes” de formas diferenciadas, e principalmente, as formas como essas “classes” acessam os direitos. Continua-se a perguntar, portanto: qual o público que recorre à assistência social?

No texto da Política, os usuários da assistência social são os cidadãos ou grupos que se encontram em situação de vulnerabilidades e riscos. Em torno deste debate sobre o público a que se destina esta política, Couto et al. (2010, p.50), esclarece que estes conceitos de vulnerabilidade e risco deveriam ser melhor problematizados, pois não são condições dos usuários, mas produzidos pelas desigualdades inerentes ao sistema capitalista, e por isso, o trabalho com os usuários deverá romper com a lógica de responsabilidade individual pelas situações a que estão expostos.

A PNAS não especifica os conceitos de vulnerabilidade e risco, e exemplifica com um leque para essas situações: fragilidades dos vínculos afetivos, de pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida (nascimento, envelhecimento, infância, juventude); estigmas por preconceitos étnicos, culturais e de gênero; desvantagens em razão de deficiências; exclusão por pobreza ou no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violências interpessoais, familiares ou grupais/comunitárias; precária inserção no mercado de trabalho (formal ou informal); e outras formas de sobrevivência que apresentem risco pessoal ou social (PNAS, 2004, p. 33).

Para Carvalho (2006), a PNAS trouxe muitos avanços para a assistência social como política pública, e um dos mais significativos seria a apresentação de conceitos que a afirmam como política pública de seguridade social. No caso do público-alvo, estão as parcelas da população atingidas por “conjunturas, contextos ou processos produtores de vulnerabilidade social” (CARVALHO, 2006, p.124). Desta forma, a política de assistência social redefiniu o perfil de seus usuários, abrindo serviços a outros grupos que não os seus usuários tradicionais, ou seja, aqueles não cobertos pelas políticas de trabalho. Nos termos de Couto et al., as transformações socioeconômicas atuais configuram um novo perfil de usuários para as políticas sociais, e principalmente a assistência social. São “grupos crescentes de desempregados, subempregados e precarizados nos seus vínculos laborais que, embora “aptos para o trabalho”, são expulsos pelo cada vez mais reduzido e competitivo mercado formal de trabalho” (COUTO et. al., 2010, p.46).

Para atingir toda esta gama de situações tão heterogêneas, a política foi desenhada de forma a garantir a proteção social aos cidadãos, não só os de baixa renda, mas os que precisam de seguranças: de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar (PNAS, 2004, p.31).

Essas seguranças são transformadas em benefícios e serviços, que dão corpo à implementação da política pública de assistência social pelo SUAS. Os serviços propostos não são novos, já havendo muitos deles em vários municípios brasileiros, seja pela ação governamental, seja pelas organizações da sociedade civil. O que há de novo é “sua lógica organizativa, operativa e de financiamento” (CARVALHO, 2006, p.126). A proteção social no âmbito da política de assistência foi assim definida:

- *Proteção Social Básica* – destinada às situações de prevenção do risco, atende as populações que se encontram em situações de vulnerabilidade social devido à pobreza, privação ou fragilidades dos vínculos relacionais e/ou de pertencimento social. Aqui, incluem-se os benefícios eventuais e continuados e os programas de transferência de renda. Os serviços e programas da proteção social básica devem ser articulados em rede com os demais serviços de outras políticas sociais, nos territórios onde haja estudos sobre as situações de vulnerabilidade e risco.

Os serviços de proteção social básica serão executados de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e em outras unidades básicas e públicas de assistência social, bem como de forma indireta nas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência dos CRAS (PNAS, 2004, p. 35).

De acordo com dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC (IBGE, 2013), no ano de 2013 foram contabilizados 7.968 CRAS, distribuídos em 5.437 (97,6%) municípios brasileiros, o que indica a proximidade de cobertura de quase 100% da proteção social básica no país.

- *Proteção Social Especial* – são destinados ao atendimento de famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social. São serviços caracterizados para as situações de violação de direitos, “por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras” (PNAS, 2004, p.37), por isso, são serviços considerados mais complexos que os serviços ofertados pela proteção social básica. Por esse motivo, os serviços de proteção social especial estão intrinsecamente vinculados ao sistema de garantia de direitos, havendo necessidade de estreita articulação com delegacias, ministério público, conselho tutelar, judiciário, entre outras instituições do sistema de segurança pública e da garantia de direitos.

Na hierarquização da proteção social especial, foram idealizados dois subgrupos: a proteção social especial de média complexidade e a de alta complexidade.

- *Proteção Social Especial de Média Complexidade* – dirigido às situações de violação de direitos, oferece serviços ao público que não possuem vínculos familiares e comunitários rompidos, ou seja, que não necessitam de ser afastados do convívio de seu meio sociofamiliar. A unidade de referência para a entrada no sistema pela proteção social especial de média complexidade é o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS.

O número de CREAS levantados pela MUNIC em 2013 (IBGE, 2013), conforme declararam os municípios, era de 2.229 Centros distribuídos em 2.032 municípios brasileiros. Em menor número que os CRAS, a política de proteção social básica, responsável pela prevenção de riscos, foi a que mais teve incentivos para ser implementada, por ser considerada “porta de entrada” para o SUAS. Os CREAS, por se tratarem de atendimento à violação de direitos, devem ser priorizados em municípios de grande porte ou metrópole.

- *Proteção Social Especial de Alta Complexidade* – também direcionado às situações de violação de direitos, mas se diferem dos serviços de média complexidade porque garantem proteção integral para “famílias e indivíduos que se encontram sem referência, e ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário” (PNAS, 2004, p.38).

Se a proteção social básica deve estar presente em todos os municípios brasileiros, a proteção social especial conforme normativa da PNAS (2004) deve ser ofertada onde haja demanda pelos serviços especializados, podendo haver serviços regionais, estaduais ou via consórcios intermunicipais. De acordo com dados da MUNIC (IBGE, 2013), 99,5% dos municípios brasileiros declararam prestar algum serviço de proteção social básica em 2013 e a proteção social especial estava presente, com pelo menos um de seus serviços, em 76,2% dos municípios.

Paiva (2013) salienta que municípios de pequeno e grande porte possuem serviços de média e alta complexidade institucionalizados historicamente, principalmente através de entidades privadas, o que dificulta pensar a regionalização de ações. Também as demandas pelos serviços de proteção especial, por sua natureza, são de difícil processo, pois envolvem



vínculos afetivos e de pertencimento, o que deve ser levado em consideração, como nos casos de abrigo, por exemplo.

### **2.3.1 Os benefícios da política nacional de Assistência Social**

A LOAS, em seu Capítulo IV, refere-se aos Benefícios, Programas e Projetos de Assistência Social. Com exceção do Benefício de Prestação Continuada – BPC, que entrou na lei mais detalhadamente, principalmente sobre os seus critérios de concessão, os demais benefícios e serviços foram demarcados de forma imprecisa. Especificamente sobre os serviços, a LOAS assim determinava:

Art. 23º - Entende-se por serviços assistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nesta lei.

A PNAS avança ao propor os níveis hierárquicos de proteção social e especificar o público a quem se destinam os serviços. Na perspectiva de organização do SUAS, os serviços socioassistenciais devem seguir as seguintes referências: vigilância social, proteção social e defesa social e institucional.

A proteção social já foi explicitada acima. A vigilância social refere-se à produção de dados e informações a respeito da situação social dos territórios, de suas vulnerabilidades e riscos que incidem sobre a população, a produção de indicadores para avaliação, e vigilância sobre os padrões de oferta dos serviços socioassistenciais. A defesa social e institucional relaciona-se aos serviços e benefícios, que devem garantir aos usuários condições para que conheçam os direitos sociais, tenham o acesso e possam defendê-los.

#### **2.3.1.1 Benefício de prestação continuada - BPC**

O BPC é o único benefício incluído na Constituição Federal de 1988. Garante o valor de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por seu núcleo familiar, não havendo qualquer tipo de condicionalidade obrigatória a serem submetidos. É um benefício assistencial, financiado com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS e operacionalizado pelo Instituto Nacional de Seguro Social – INSS. O BPC substituiu a Renda Mensal Vitalícia (RMV) que no âmbito da Previdência

Social concedeu, entre 1975 e 1996, uma renda a pessoas idosas e com deficiência que comprovassem sua incapacidade para o trabalho e que tivessem contribuído.

Seus critérios para concessão estão relacionados à renda familiar inferior a 1/4 do salário mínimo per capita e à incapacidade laborativa e para as atividades de vida diária das pessoas com deficiência. Este benefício vem sofrendo muitas mudanças em sua regulamentação desde a implantação do SUAS. Os movimentos sociais em defesa dos direitos das pessoas com deficiência têm demonstrado grande poder de pressão para inclusão das políticas para este segmento na agenda do governo brasileiro, e tem incluído aspectos importantes sobre o BPC na pauta de reformas.

O MDS e o INSS criaram grupo de trabalho para uma atuação conjunta nas ações para o BPC e uma das iniciativas de destaque, que influenciou em desdobramentos normativos foram os Encontros Regionais, realizados pelo MDS em 2006, com o tema “Os Benefícios de Assistência Social no âmbito da Política Nacional de Assistência Social e impacto na redução da pobreza e das desigualdades sociais”, que discutiu a situação do BPC na implementação do SUAS, com foco no papel do MDS na gestão do benefício.

Uma das grandes questões que acompanharam a implementação do BPC desde sua implantação, em 1996, diz respeito à renda per capita baixíssima como critério, que engloba somente os extremamente pobres, além de ser um benefício assistencial, que funcionava na lógica do seguro social, já que a avaliação para a concessão do benefício às pessoas com deficiência cabia aos médicos do INSS, com foco na doença ou deficiência apresentada pelo Código Internacional de Doenças – CID, sem que houvesse uma avaliação social. Para a situação, o decreto nº 6.214 de 26/09/2007 alterou vários aspectos da operacionalização e condução geral do BPC. Em relação à definição de incapacidade o decreto incluiu em seu art. 16º:

A concessão do benefício à pessoa com deficiência ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de incapacidade, com base nos princípios da Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde - CIF, estabelecida pela Resolução da Organização Mundial da Saúde nº 54.21, aprovada pela 54ª Assembleia Mundial da Saúde, em 22 de maio de 2001.

§ 1º A avaliação da deficiência e do grau de incapacidade será composta de avaliação médica e social.

§ 2º A avaliação médica da deficiência e do grau de incapacidade considerará as deficiências nas funções e nas estruturas do corpo, e a

avaliação social considerará os fatores ambientais, sociais e pessoais, e ambas considerarão a limitação do desempenho de atividades e a restrição da participação social, segundo suas especificidades.

§ 3º As avaliações de que trata o § 1º serão realizadas, respectivamente, pela perícia médica e pelo serviço social do INSS (BRASIL, 2007, p.3).

Essa mudança significou a substituição da utilização do CID, pela CIF. Esta última considera os aspectos sociais da deficiência e propõe um mecanismo para estabelecer o impacto do ambiente social e físico sobre o funcionamento da pessoa.

As transformações no BPC ocorreram significativamente para o segmento das pessoas com deficiência, articuladas a outros direitos e outras políticas públicas, devido ao protagonismo dos profissionais do MDS e do INSS, e principalmente pela organização da militância de outros atores, como os movimentos em defesa dos direitos das pessoas com deficiência. Em 2007, após identificação de que a maioria das crianças e adolescentes beneficiárias do BPC estava fora da escola, foi criado o Programa BPC na Escola<sup>11</sup>, para garantir o acesso de crianças e adolescentes com deficiências à rede escolar.

O BPC Trabalho<sup>12</sup> também foi outra conquista do grupo de beneficiários com deficiência, que mudou a legislação referente ao direito ao trabalho. Dentre as mudanças, os beneficiários passaram a ter prioridades em alguns programas de qualificação profissional, no caso do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC<sup>13</sup>, e a ter direito a se inserir no mercado de trabalho, com suspensão do benefício e retorno assim que mude as condições de remuneração e necessidade (o que antes era motivo para corte do benefício).

### **2.3.1.2 Benefícios eventuais**

Os benefícios de auxílio natalidade (antes chamado de auxílio maternidade) e de auxílio funeral, hoje incorporados pela LOAS, foram concebidos inicialmente pela política previdenciária na década de 1950. Nesta lógica, eram de direito somente àqueles que haviam contribuído com o seguro social por período determinado. Após serem incluídos pela Constituição Federal de 1988 como de responsabilidade dos municípios, estados e do Distrito

---

<sup>11</sup> Criado através da Portaria Normativa Interministerial nº 18, de 24 de abril de 2007.

<sup>12</sup> Conhecido como BPC Trabalho, o Programa de Promoção do Acesso das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do BPC à Qualificação Profissional foi instituído pela Portaria Interministerial nº 2, de 02 de agosto de 2012.

<sup>13</sup> Criado pelo Governo Federal em 2011, é implementado pelo Ministério da Educação em parcerias com o Sistema S (SESC, SESI, SENAC) e instituições de ensino, e visa a ampliação dos cursos profissionalizantes.

Federal, deixaram de ser executados pela previdência com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social, que os integrou à categoria de benefícios eventuais da assistência social e assim, passaram a existir somente legalmente.

Sua redação original na LOAS apareceu no “artigo 22º. Entende-se por benefícios eventuais aqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo”. No parágrafo 2º, abria a possibilidade de outros benefícios serem estabelecidos nos casos de vulnerabilidades temporárias e no caso de calamidade pública. A restrição de renda e o baixo valor do cálculo per capto confirmava seu caráter de destinação aos miseráveis.

Pereira (2010) classifica três tipos de benefícios eventuais estipulados pelo artigo 22º da LOAS (anteriores à Lei do SUAS). Os compulsórios, que seriam os auxílios natalidade e por morte; os de caráter facultativo, advindos de outras necessidades apresentados pelo parágrafo 2º; e os benefícios subsidiários, que no parágrafo 3º, destina-se às crianças até seis anos de idade, cuja família estivesse dentro dos critérios de renda per capita de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo.

Somente em 2006, já no direcionamento das regulamentações implementadas pelo SUAS, o CNAS aprovou a resolução 212, que propôs critérios para que municípios e estados regulamentassem os benefícios eventuais. Este documento tratou mais especificamente dos benefícios de auxílio natalidade e funeral, mas deixando a cargo dos entes federados os estudos e as regulamentações de suas necessidades para outras situações. Também sugeriu que a renda per capita de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo para concessão fosse ampliada, conforme as possibilidades dos entes.

No ano seguinte, o governo dispôs sobre os benefícios eventuais através do Decreto 6.307, de 14 de dezembro de 2007. Seguindo as mesmas orientações que a resolução do CNAS para que os benefícios integrassem organicamente o SUAS, ampliou a determinação sobre os benefícios para situações de vulnerabilidades e riscos.

Art. 7º – A situação de vulnerabilidade temporária caracteriza-se pelo advento de riscos, perdas e danos à integridade pessoal e familiar, assim entendidos:

I – riscos: ameaças de sérios padecimentos;

II – perdas: privação de bens e de segurança material; e

III – danos: agravos pessoais e ofensa.

Parágrafo único. Os riscos, as perdas e os danos podem decorrer:

I – da falta de:

- a) acesso a condições e meios para suprir a reprodução social cotidiana do solicitante e sua família, principalmente a de alimentação;
  - b) documentação; e
  - c) domicílio;
- II – da situação de abandono ou da impossibilidade de garantir abrigo aos filhos;
- III – da perda circunstancial decorrente da ruptura de vínculos familiares, da presença de violência física ou psicológica na família ou de situações de ameaça à vida;
- IV – de desastres e de calamidade pública; e
- V – de outras situações sociais que comprometam a sobrevivência.

O decreto também definiu o conceito de calamidade pública e determinou que as provisões de benefícios, programas e serviços diretamente vinculados às outras políticas públicas, não deveriam ser incluídas como benefícios eventuais da assistência social. Ainda atualmente, em alguns municípios, é de responsabilidade da assistência social a doação de óculos, muletas, dentaduras, material de construção, etc., o que tem repercussões negativas à imagem da política, vista como assistencialista, benemerente, e em caráter de ajuda e não de direito.

Em 2010, o CNAS resolveu reordenar os benefícios eventuais em relação à política de saúde. Através da resolução 39, de 9 de dezembro de 2010, resultado das ações de um grupo de trabalho entre o MDS e o Ministério da Saúde, assim definiu:

Artigo 1º – Afirmar que não são provisões da política de assistência social os itens referentes a órteses, próteses, tais como aparelhos ortopédicos, dentaduras, dentre outros; cadeiras de roda, muletas, óculos e outros itens inerentes à área de saúde, integrantes do conjunto de recursos de tecnologia assistiva ou ajudas técnicas, bem como medicamentos, pagamento de exames médicos, apoio financeiro para tratamento de saúde fora do município, transporte de doentes, leites e dietas de prescrição especial e fraldas descartáveis para pessoas que têm necessidade de uso.

Apesar de estes documentos orientarem a concessão dos benefícios, eles não os regulamentam, por se tratar de responsabilidade não da esfera federal, mas dos demais entes federados.

### **2.3.1.3 Programa de transferência de renda – Bolsa Família**

O Programa Bolsa Família - PBF foi inaugurado no Brasil em 2003, como um programa de transferência de renda para famílias abaixo da linha da pobreza, com objetivo de diminuir a

desigualdade no país. Tornou-se, em termos de capilaridade e de recursos, um dos maiores programas de transferência de renda do mundo, sendo referência para muitos países.

O debate sobre este programa tem sido exaustivo, muitas pesquisas são destinadas aos resultados e impactos do programa. Muitas também são as críticas em relação aos critérios de acesso, ao baixo valor repassado para as famílias, dentre outros. Por sua complexidade, merece maior aprofundamento, que não é o caso deste trabalho. O que nos interessa é demonstrar que como programa de transferência de renda, apesar de não estar institucionalmente ligado à Secretaria de Assistência Social – SAS dentro do MDS, pois é de responsabilidade da Secretaria Nacional de Renda e de Cidadania – SENARC, está destinado às famílias pobres e extremamente pobres dos territórios dos CRAS, que devem acompanhá-las e garantir a inserção nos serviços socioassistenciais.

Incluir os beneficiários dos benefícios e programas de transferência de renda aos serviços da assistência social e de outras políticas públicas tem sido um dos maiores desafios da proteção social do SUAS, ou seja, integrar os beneficiários aos serviços e não transformar os benefícios em um fim em si mesmos.

No estudo sobre o primeiro ano de SUAS, Sposati (2006, p.98) pontuou sobre a necessidade de mudanças para que os usuários de benefícios e programas de transferência de renda fossem inseridos em serviços diferenciados, em especial aos de saúde, educação e trabalho, para que tivessem acesso aos bens e serviços produzidos para além da renda. Para a organização dos serviços, a resolução nº 7 da CIT, de 2009, estabeleceu acordo de procedimentos para a gestão integrada de serviços, benefícios assistenciais e transferência de renda, de forma a garantir que os beneficiários do BPC, PBF, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI e de benefícios eventuais sejam público prioritário dos serviços socioassistenciais da proteção básica e especial. A resolução só tem âmbito de atuação na política de assistência social, mas pode ser considerada um avanço, já que os beneficiários não possuem acesso nem mesmo aos serviços desta política, o que demonstra a desarticulação ou mesmo a ausência de acompanhamento das famílias que recebem benefícios assistenciais.

A gestão integrada, de acordo com tal resolução (art. 2º), possui como diretrizes: I – a corresponsabilidade entre os entes federados; II – as seguranças afiançadas pela PNAS; III – a centralidade da família no atendimento socioassistencial de forma integral, visando a interrupção de ciclos intergeracionais de pobreza e de violação de direitos.

Além das diretrizes, importante citar os objetivos da ação integrada, apresentadas pelo art. 4º, que dão uma noção das perspectivas para a implementação dos serviços da política de assistência social:

I- Objetivos Gerais: a) Pactuar, entre os entes federados, os procedimentos que garantam a oferta prioritária de serviços socioassistenciais para os indivíduos e as famílias beneficiárias do PBF, do PETI e BPC; b) Construir possibilidades de atendimento intersetorial, qualificar o atendimento a indivíduos e famílias e potencializar estratégias para a inclusão social, o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, o acesso à renda e a garantia de direitos socioassistenciais; c) Favorecer a superação de situações de vulnerabilidade e risco vividas pelos indivíduos e pelas famílias beneficiárias do PBF e do BPC, bem como pelas famílias beneficiárias do PETI, por meio da oferta de serviços socioassistenciais e encaminhamentos para a rede socioassistencial e das demais políticas públicas e, quando necessário, para órgãos do Sistema de Garantia de Direitos - SGD.

II- Objetivos específicos: a) Adotar o Cad Único para Programas Sociais e o Cadastro do BPC como base de dados para a realização de diagnóstico de vulnerabilidade e risco no território; b) Padronizar procedimentos de gestão para o atendimento das famílias mencionadas no art.1º; c) Estabelecer fluxo de informações entre os entes federados no que diz respeito ao atendimento das famílias; d) Padronizar procedimentos de gestão, instrumentos para a coleta de dados e geração de informações, indicadores para o monitoramento e a avaliação do atendimento das famílias; e) Propor mecanismos que fortaleçam sistematicamente a articulação da rede socioassistencial, de educação e saúde para monitorar e avaliar o atendimento das famílias beneficiárias de programas de transferência de renda, bem como a inclusão, o acesso e a permanência na escola dos beneficiários do PBF, PETI e BPC.

Apesar de estabelecido pela resolução, esse ainda é um dos maiores desafios que se apresenta à melhoria da qualidade dos serviços e atenção à população, pois são muitas as implicações para garantir as determinações deste documento: equipes completas e qualificadas para atender o público específico, acessibilidade nos equipamentos públicos, recursos materiais e físicos adequados e suficientes, entre tantos outros.

### **2.3.2 Os serviços socioassistenciais organizados por níveis hierarquizados de proteção**

Em 2004, a PNAS apresentou o que seriam os serviços de proteção social básica e especial de média e alta complexidade. Sem aprofundar a questão, precisou de cinco anos para que os serviços fossem tipificados de forma que fossem estabelecidas bases para uma padronização nacional. O processo envolveu Consulta Pública de julho a setembro de 2009, coordenado pelo MDS e discussões e pactuações na CIT e no CNAS. Este resultou na Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do CNAS, que aprovou a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

#### **2.3.2.1 Serviços de proteção social básica**

De acordo com a resolução 109 do CNAS, são serviços de proteção social básica:

1. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF
2. Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos
3. Serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas

A proteção social básica foi a que mais avançou em termos de regulação desde a implantação do SUAS. O principal serviço executado no CRAS é o **PAIF**, e o MDS produziu vários documentos para direcionar o trabalho com as famílias cadastradas. A referência atual para o trabalho com famílias no âmbito do PAIF é o Guia de Orientação Técnica dos CRAS, de 2009, que subsidia os parâmetros de funcionamento dos CRAS em todo território nacional.

O PAIF é um serviço destinado ao atendimento de caráter continuado, de famílias que se localizam na área de abrangência do CRAS de referência, por meio do atendimento psicossocial, de grupos, e encaminhamentos para a rede de serviços do território. Tem a finalidade de:

(...) fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida.

(...) Todos os serviços de proteção social básica, desenvolvidos no território de abrangência do CRAS (...) devem ser a ele referenciados e manter a articulação com o PAIF (Resolução 109/2009 do CNAS, p. 6).

O PAIF era um programa estadual do Rio de Janeiro, que foi incorporado e aprimorado pelo governo federal para ser implementado em todo o Brasil. Deve-se à equipe da Ministra



Benedita da Silva, que assumiu o Ministério da Assistência Social no governo Lula, em 2003, a implantação deste programa e sua projeção nacional. Após a implantação do SUAS, o programa se transformou em um serviço, com mudanças na sua estruturação para atendimento continuado.

Hoje, o PAIF possui capilaridade em quase a totalidade dos municípios brasileiros, sendo o percentual de 98,1% de municípios que declararam executar o PAIF em 2013 (IBGE, 2013).

O **Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos** deve ser ofertado nos CRAS e em outras unidades no território, referenciadas a estas unidades públicas e apesar de priorizar as famílias atendidas pelo PAIF e beneficiários do PBF, BPC e PETI, é direcionado para a população do território de abrangência, atendendo diferentes faixas etárias com trabalhos de metodologias voltados aos grupos. É subdividido para: crianças de 0 a 6 anos; crianças e adolescentes de 6 a 15 anos; adolescentes e jovens de 15 a 17 anos; e idosos, com respeito às diversidades etárias e ao desenvolvimento social e cultural. Este serviço, em 2009, era considerado em 67,3% dos municípios brasileiros, passando para 85,2%, em 2013 (IBGE, 2013).

Em relação ao **Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas**, tem por finalidade a prevenção de agravos que possam provocar rompimento ou fragilidade dos vínculos familiares e comunitários de idosos e pessoas com deficiência nos territórios de referência dos CRAS. Ainda não há regulamentação específica, com maiores detalhamentos metodológicos e técnico-operativos para execução das ações e não há dados produzidos sobre a implementação deste serviço. Conforme a referida resolução 109 do CNAS (2009), o serviço tem caráter de articulador para promover o acesso dos usuários e familiares na rede de serviços da assistência social e demais políticas públicas, ressaltando o caráter preventivo do serviço.

#### **2.3.2.2 Serviço de proteção social especial**

De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (resolução 109/2009 do CNAS), são serviços de proteção social especial de média complexidade:

1. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI;
2. Serviço Especializado em Abordagem Social;

3. Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);
4. Serviço de Proteção Social Especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias;
5. Serviço especializado para pessoas em situação de rua.

O **PAEFI** é o serviço que deve ser ofertado no CREAS, destinado ao atendimento das várias situações de violações de direitos ou ameaças. Seu público são famílias e/ou indivíduos que tenham vivenciado violências física, psicológica e/ou negligência; violência sexual e/ou exploração sexual; afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida protetiva ou de medida socioeducativa; tráfico de pessoas; situação de rua e mendicância; abandono; vivência de trabalho infantil; discriminações em decorrência da orientação sexual e/ou raça/etnia; outras formas de violação de direitos decorrentes de discriminações/submissões a situações que provocam danos e agravos a sua condição de vida e os impedem de usufruir autonomia e bem-estar; e por descumprimento de condicionalidades do PBF e BPC, em decorrência de violação de direitos (resolução 109/2011 do CNAS). Trata de não fragmentar o atendimento por segmentos, mas de compreender as violações de direitos no seu contexto amplo, familiar e societário. Por ser obrigatória sua oferta pelo CREAS, todas as unidades espalhadas pelo Brasil executam este serviço.

Todos os serviços da assistência social devem recorrer aos marcos normativos e legislações vigentes no país para atendimento de suas demandas. No PAEFI, esta necessidade se torna imprescindível, sendo uma exigência o conhecimento das diversas legislações infraconstitucionais (Estatuto da Criança e do Adolescente, Nova Lei de Adoção, Lei Maria da Penha, Estatuto do Idoso, etc.), bem como tratados internacionais, entre outros marcos regulatórios que podem facilitar o acesso aos direitos.

O **Serviço Especializado em Abordagem Social** é destinado a todos os segmentos que utilizem espaços públicos como forma de moradia e /ou sobrevivência. Tem a finalidade de identificar a incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes e pessoas em situação de rua. Pode ser ofertado pelo CREAS, ou em unidade a ele referenciada. Sua oferta aumentou de 22,3% (1 249) dos municípios brasileiros, em 2009, para 36,2% (2014), em 2013 (IBGE/2013).

Não se trabalha no sentido de retirar as pessoas adultas e crianças e adolescentes das ruas, com propósitos higienistas, mas sim, a favor dos direitos humanos, de ofertar acolhida e possibilidades de construção de um novo projeto de vida.

**O Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)** também ocorre no CREAS, e oferece atenção socioassistencial e acompanhamento a adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, determinadas judicialmente. Além da resolução 109 do CNAS (2009), tem como parâmetro os marcos normativos do SUAS, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e recentemente a Lei 12.594, de 2012 que altera várias leis, inclusive o ECA e que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Em relação a este serviço, a oferta cresceu de 41,5% (2.312) municípios em 2009, para 51% (2.838), em 2013 (IBGE, 2013).

**O Serviço de Proteção social especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias** não possui outras regulamentações além das legislações que regem a proteção a pessoas idosas e com deficiência. Este serviço se diferencia do serviço da proteção social básica, porque está destinado aos casos em que idosos e pessoas com deficiência com algum grau de dependência tenham suas limitações agravadas por violação de direitos: exploração da imagem, isolamento, confinamento, atitudes discriminatórias e preconceituosas no seio da família, falta de cuidados adequados por parte do cuidador, alto grau de estresse do cuidador, desvalorização da potencialidade/capacidade da pessoa, dentre outras que agravam a dependência e comprometem o desenvolvimento da autonomia. Além do CREAS, o serviço poderá ser ofertado no domicílio do usuário, em Centro-Dia, ou outra unidade referenciada ao CREAS.

**O Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua** como serviço de média complexidade não se destina ao acolhimento de albergagem, mas a criação de vínculos da população adulta que utiliza as ruas para sobrevivência com uma unidade institucional que deve promover o acesso a espaços de guarda de pertences, de higiene pessoal, de alimentação e provisão de documentação civil, além dos atendimentos psicossociais necessários ao acolhimento desta população. Esse serviço está previsto para ser realizado no Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua - Centro POP, que deve se preocupar com a alimentação de sistema de registro dos dados de pessoas em situação de rua,

permitindo a localização da/pela família, parentes e pessoas de referência. Em 2013, conforme dados da MUNIC (IBGE, 2013), eram 175 Centros POP distribuídos em 154 municípios brasileiros. As poucas unidades se relacionam ao pouco tempo transcorrido desde que se iniciou a implantação dessas unidades, priorizadas para cidades de grande porte e metrópoles, considerando-se que uma das características mais marcantes dessa população é a sua prevalência nos grandes centros urbanos.

Para a proteção social especial de alta complexidade, a resolução 109 do CNAS de 2009, estabeleceu os tipos de acolhimentos possíveis, incluindo os vários segmentos: criança e adolescente, idosos, pessoas com deficiência, mulheres vitimadas pela violência e tráfico de pessoas, e famílias desabrigadas. Cada serviço possui os devidos rumos da assistência social e todos devem seguir as especificidades dos grupos atendidos e as respectivas legislações pertinentes. Assim, são serviços de proteção social especial de alta complexidade:

**Serviço de Acolhimento Institucional.** Podem ser destinados a famílias e indivíduos, conforme necessidade. A resolução que trata da tipificação dos serviços, ao padronizar o acolhimento institucional, “mexe na ferida”, em relação a alguns serviços de instituições filantrópicas e governamentais que foram se constituindo como grandes asilos, orfanatos, educandários, entre tantos outros nomes, mas que no final, possuem o mesmo propósito: tutelar e excluir. São as conhecidas “instituições totais”, criadas ao longo da história, geralmente com características excludentes, paternalistas e de perda da autonomia dos sujeitos, pois eram destinados a grupos específicos: crianças, idosos, pessoas com deficiência, população em situação de rua; onde com regras rígidas, permaneciam nos muros institucionais, isolados do convívio familiar e comunitário.

A resolução 109 (CNAS, 2009) caracteriza que os equipamentos devem ser inseridos na comunidade, com características residenciais e o atendimento deve ser personalizado e em pequenos grupos, com garantia de privacidade, respeito aos costumes, às tradições e às diversidades. O acolhimento institucional pode ocorrer nas seguintes modalidades:

- Abrigo institucional;
- Casa-Lar;
- Casa de Passagem;
- Residência Inclusiva (específica para jovens e adultos com deficiência)

b) **Serviço de Acolhimento em República.** Refere-se ao acolhimento que oferece proteção, apoio e moradia subsidiada a pessoas maiores de 18 anos. Deve ser organizada diferentemente para cada segmento, respeitando as particularidades, e os vínculos e afinidades de seus moradores. Pode ser planejado para jovens entre 18 e 21 anos egressos do serviço de acolhimento de crianças e adolescentes; para adultos em processo de saída das ruas; idosos que tenham condições de desenvolver as atividades de vida diária.

c) **Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora.** Organiza o acolhimento de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por medida de proteção, em residências de famílias acolhedoras cadastradas. O serviço deve selecionar, cadastrar e acompanhar as famílias acolhedoras, bem como realizar o acompanhamento da criança e/ou adolescente e sua família de origem.

d) **Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.** Este serviço tem o objetivo de promover apoio e proteção à população atingida por situações de emergência e calamidade pública, com a oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, conforme as necessidades verificadas.

A partir dos dados do IBGE (2013) foi levantada a existência da proteção social especial de alta complexidade por 34,4% dos municípios brasileiros em 2013, principalmente relacionados a abrigos institucionais ou casas-lar que se dedicam ao acolhimento de crianças e adolescentes, sendo que 29,0% dos municípios contavam com tais equipamentos para esse público, totalizando 2 907 unidades distribuídas em 1.613 municípios.

Para idosos, a porcentagem dos municípios brasileiros com abrigos institucionais ou casas-lar era de 20,3%, sendo 1.780 unidades distribuídas em 1.131 municípios. Já para a população em situação de rua, a porcentagem é bem menor, apenas 5,4% dos municípios brasileiros declarou contar com abrigos institucionais ou casas-lar para este público. Trata-se de 482 unidades distribuídas em 300 municípios. Para pessoas com deficiência, abrigos institucionais ou casas-lar estavam disponíveis em 223 (4,0%) municípios, os quais dispunham de 387 unidades desses equipamentos. As instituições de abrigo de mulheres são as de menor recorrência. Em 2013 eram 192 unidades distribuídas em 152 municípios (2,7%).

Em relação às repúblicas, destinadas às pessoas sem condições de moradia e autossustento, foram constatadas 183 unidades desse tipo em 121 municípios, das quais 71 eram públicas e

112, conveniadas, que representa apenas 2,1% dos municípios brasileiros. As poucas repúblicas existentes destinam-se prioritariamente ao atendimento de idosos.

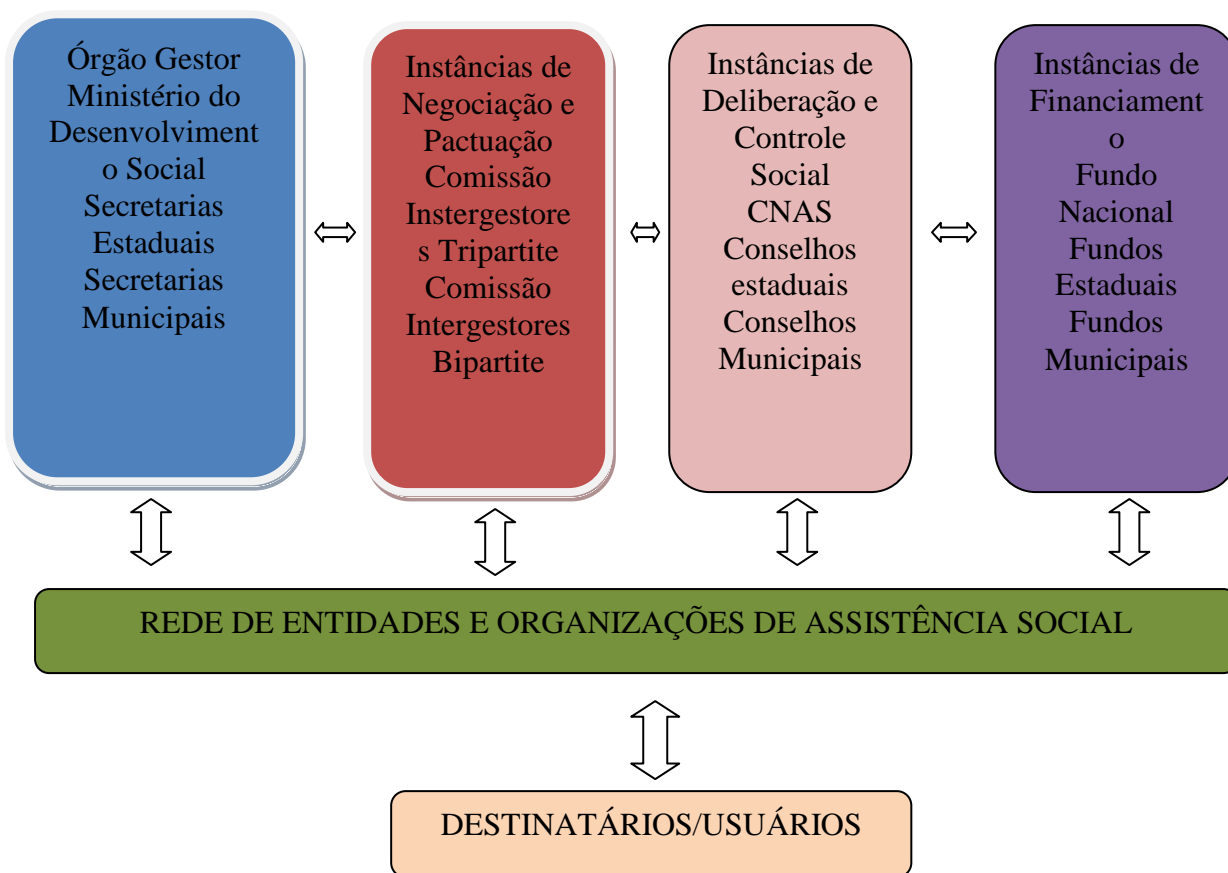
### **2.3.3 O SUAS e seus eixos estruturantes**

O modelo de gestão do SUAS proposto pela PNAS é descentralizado e participativo. Resumidamente, descentralizado quer dizer que deve haver compartilhamento de responsabilidades entre as três esferas de governo, tanto no planejamento e formulação das ações, quanto na execução e seu financiamento. Participativo quer dizer que deverá incluir representantes da sociedade civil, tanto para o processo de formulação e implementação, quanto no controle e avaliação das ações dos governos.

Desde 2005, vem-se fortalecendo as bases de organização do SUAS. A PNAS explicitou seus conceitos, apontou direções e os rumos para sua efetiva aplicabilidade, mas foi a NOB de 2005, a NOB de Recursos Humanos e posteriormente a NOB de 2012, que foram dimensionando os papéis de cada ente, consolidando os instrumentos de gestão, e delineando o desenho institucional do Sistema. Atualmente conta-se com um sistema complexo, que inclui os órgãos gestores e arenas de pactuação, negociação e deliberação da política pública (ver Figura I).

O SUAS possui como eixos estruturantes: *a matricialidade sociofamiliar; a descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil; financiamento; controle social; o desafio da participação popular/cidadão usuário; a política de recursos humanos; a informação, o monitoramento e a avaliação.*

Cada um desses eixos merece uma atenção no processo de análise da implementação do SUAS, e eles só podem ser pensados de forma articulada, pois se complementam no debate conceitual e na aplicação de mecanismos e instrumentos ao darem a materialidade ao Sistema. Muitos destes eixos têm sido alvos de críticas e estão no debate atual, principalmente nas produções de pesquisa do Serviço Social, que tem se debruçado sobre esta política pública há algumas décadas, devido à aproximação da profissão com a institucionalização da área no Brasil.



**FIGURA I** – Modelo de Gestão do Sistema Único de Assistência Social

Fonte/Elaboração MDS, Fevereiro de 2011.

Netto (2009), ao se referir ao processo de amadurecimento e qualificação dos profissionais do Serviço Social no debate sobre a assistência social, indica que “a primeira contribuição mais substantiva”, aparece nos inícios dos anos de 1980, com a produção de Faleiros (A política social do Estado capitalista: as funções da Previdência e da Assistência Social) e chama atenção para o fato de que

(...) num lapso temporal extremamente curto, a vanguarda profissional do Serviço Social desenvolveu e acumulou uma massa crítica (de fato, heterogênea e desigual, mas ponderável) que, ao cabo de menos de uma década, habilitou-a, com pleno direito, a desempenhar o protagonismo já mencionado (NETTO, 2009, p.10).

Sobre a citação do Professor Netto, o que mais nos interessa é demonstrar como de fato, o debate em torno da assistência social no Serviço Social tem sido heterogêneo e desigual, e como ele influencia no processo de desenvolvimento da política pública, já que são os assistentes sociais, profissionais que possuem inserção maciça nesta política social.

Começamos por apresentar a argumentação do próprio Netto (2009). Para ele, há alguns riscos que a recuperação do debate sobre a assistência social pelo Serviço Social trouxe nestes últimos anos. Sua primeira crítica diz respeito ao que ele chama de “recusa objetiva de fundar a análise social na crítica da economia política”, estabelecendo assim, a nosso ver, um único caminho para a análise das políticas públicas; a segunda está no uso repetido de conceitos das Ciências Sociais incorporados sem o aprofundamento reflexivo necessário; e em terceiro, inclui a crítica ao fato de que como a centralização da profissão está nos órgãos de planejamento, gestão, execução e avaliação de políticas de assistência, isto tem contribuído a escolhas ídeo-políticas vinculadas ao projeto socialdemocrata, o que contribui ao entendimento de que é a política de assistência social que deve conformar as respostas corretoras da “questão social” (NETTO, 2009, p.11).

Na mesma direção, Mota (2009) defende que com a crise econômica e política que atingiu as sociedades periféricas a partir da década de 1990, surgiu uma necessidade das classes dominantes em dar centralidade à assistência social como política de enfrentamento das desigualdades sociais, o que ela define como um “fetiche social”, pois são colocadas demandas que extrapolariam as finalidades de uma política de assistência social (2009, p.16) e a transformam no principal mecanismo de proteção social. A crítica da autora se baseia na expansão da assistência social, enquanto a saúde e previdência social restringem os acessos e benefícios, e aumentam a privatização e mercantilização de seus serviços.

Neste sentido, a apresentação de avanços do SUAS tem sido uma direção de muitos pesquisadores e profissionais, que vinculados à análise de políticas públicas, demonstram os aspectos político – institucionais que se conformam na estruturação da nova política. Estes primeiros são chamados de “politicistas”, e são acusados de descolarem suas análises da política social de questões macrossocietárias de produção e reprodução do capitalismo. Por sua vez, em outra direção, acusados de “economicistas”, está um grupo de pesquisadores que, como Mota e Netto, assume uma postura crítica sobre o papel que a assistência vem assumindo, buscando para sua análise referências da política macroeconômica e de aspectos mais gerais da política social.

Raichelis (2005, p.130), citando esta questão já na década de 1990, demonstra que esta polarização é “reveladora da interlocução crítica que se desenvolve atualmente”. Para a



autora, o debate acadêmico entre estes interlocutores faz avançar o campo teórico da assistência social e repercute nas decisões e estratégias adotadas nas práticas institucionais.

Mendosa (2012) identificou em sua tese que a organização dos eixos estruturantes do SUAS e as seguranças que a política de assistência social deve prover, que aparecem no texto da PNAS, são resultados das contribuições e defesa de argumentação de Aldaíza Sposati, que se iniciou alguns anos antes, em debates entre esta professora (PUC-SP) e Potyara Pereira (UnB) que versava sobre a concepção da assistência social e sua intersetorialidade com as demais políticas públicas, onde as oposições ideológicas e conceituais estavam claras: Potyara defendia a não especificidade da assistência e Sposati não só as defendia, como propunha sua delimitação.

Especificamente sobre os eixos norteadores do SUAS, muita produção tem aparecido. Trataremos sucintamente de algumas das questões colocadas no debate atual, e separamos os eixos, de forma que ficassem agrupados conforme semelhanças na temática: a) *a matricialidade sociofamiliar*; b) *a descentralização político-administrativa e territorialização*; c) *novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil, controle social e o desafio da participação popular/cidadão usuário*; d) *o financiamento, a informação, o monitoramento e a avaliação*; e) *a política de recursos humanos*.

### **2.3.3.1 A Matricialidade Sociofamiliar**

Na atual configuração da política de assistência social, a matricialidade sociofamiliar relaciona-se diretamente aos serviços e benefícios afiançados pela proteção social básica e especial. A política de assistência social apresenta a família como a matriz de suas ações, de forma a compreender seu papel como “mediadora das relações dos sujeitos e a coletividade, delimitando, continuamente os deslocamentos entre o público e o privado, bem como geradora de modalidades comunitárias de vida” (PNAS, 2004, p 41).

A família, como uma das primeiras instituições responsáveis pela socialização dos sujeitos, é um espaço de conflitos e nem sempre se constitui como lugar de proteção, sendo também espaço de violação de direitos. Incluir, portanto a centralidade das ações sociassistenciais na família é garantir o cuidado aos seus membros e possibilitar o fortalecimento de suas potencialidades na proteção social, independente das diferentes configurações que assume na vida cotidiana. Conhecer as realidades das famílias nos contextos sociais em que vivem,

facilita planejar ações que atendam suas demandas e as demandas territoriais, para além dos problemas individuais que chegam aos serviços. Essa é uma mudança de paradigmas no processo de focalização dos programas e serviços sociais, historicamente institucionalizados por segmentos (criança, adolescente, idosos, mulheres, etc.).

Mauriel (2010) critica a centralidade da família, da forma como foi estabelecida pela PNAS, pois para a autora,

as causas da pobreza aparecem desvinculadas dos seus determinantes estruturais, separando os indivíduos submetidos a essa condição de seus lugares no sistema produtivo, priorizando o cotidiano, passando a assistência a constituir um atributo individual para aqueles que “moralmente” têm direito ou potencialidade para se capacitarem (MAURIEL, 2010, p.177).

Entendendo que a política social deva ser um instrumento de transformação social, Paiva (2006) caracteriza a efetiva participação da população como uma das perspectivas de superar a subalternização política, de exploração econômica e de exclusão sociocultural, porém ressalta um traço peculiar desta política: “a assistência social se organiza, enquanto campo reivindicatório de provimento das necessidades sociais, também a partir de inúmeros requerimentos individuais e privados” (PAIVA, 2006, p. 7).

Como ação de governo, a política deverá atender esses requerimentos individuais e privados, o que de fato ressalta, portanto, as contradições da política e sua natureza, sem cair nos extremos maniqueístas, onde a política é vista como o “mal necessário” para mediação e acomodação das classes subalternas. Por outro lado, incluir a família como foco da assistência social pode correr o risco de sua má interpretação e sua utilização conservadora e equivocada. Quando a PNAS problematiza a proteção social especial e o trabalho que deve ser desenvolvido com as famílias em situações de risco, ela define como necessidade a construção de “estratégias de atenção sociofamiliar que visem à *reestruturação do grupo familiar e a elaboração de novas referências morais e afetivas (...)*” (PNAS, 2004, p.37 – grifos meus).

Há uma tendência de que a política pública se constitua por serviços que moldem os comportamentos morais, transforme valores e culturas, além de atribuir somente à família a responsabilidade por seus membros. Os modelos de intervenções profissionais com as famílias reforçam muitas vezes a ideia de sua culpabilização e de fracasso, descolados da

crítica de que apesar de suas particularidades, possuem uma identidade coletiva, inseridas em um processo de produção que aumenta a desigualdade social e econômica, sem as condições necessárias para sua superação.

### 2.3.3.2 Descentralização e territorialidade

O processo de descentralização da política de assistência social elaborado e implementado pelo SUAS, implica na participação dos três níveis de governo, com a participação das organizações da sociedade civil e com controle social.

Nesta perspectiva, a noção de territorialidade vem acompanhando a conceituação de descentralização, no sentido em que se entende a heterogeneidade das demandas sociais, num país continental como o Brasil, e com tantas desigualdades regionais, econômicas, políticas e culturais. Também o conceito de intersetorialidade é importante, para que a política de assistência social não seja a única a se responsabilizar pelos problemas de determinada região e/ou território. A PNAS (2004, p.43) utiliza o referencial teórico do geógrafo Milton Santos, para apresentar sua leitura sobre territorialidade, que é entendida como “expressão do conjunto de relações, condições e acessos (...)”.

**QUADRO 2 – Classificação e Caracterização dos Municípios no SUAS**

<b>Municípios/Porte</b>	<b>Características</b>
Pequeno porte 1	População chega a 20.000 habitantes. Forte presença de população rural. Alto nível de coesão social e não demandam rede complexa de serviços, utilizando-se de municípios maiores nas proximidades. Necessita de uma rede simplificada e reduzida de serviços de proteção social básica.
Pequeno porte 2	População varia de 20.001 a 50.000 habitantes. Com as mesmas características relacionais dos municípios de pequeno porte 1, sua concentração de população rural é menor. Necessita de uma rede simplificada e reduzida de serviços de proteção social básica.
Médio porte	População está entre 50.001 a 100.000 habitantes. Já possuem mais autonomia na estruturação de sua economia. Necessitam de uma rede mais ampla de serviços de proteção social básica e podem sediar serviços de proteção social especial.
Grande porte	População de 101.000 a 900.000 habitantes. Sua estruturação econômica é mais complexa, são pólos de regiões e possuem sedes de serviços mais especializados. A rede socioassistencial deve ser mais complexa e diversificada, envolvendo serviços de proteção social básica, bem como ampla rede de proteção especial.
Metrópole	População com mais de 900.000 habitantes. Além das características dos grandes municípios, geralmente apresentam zonas de limites que configuram a região metropolitana, com forte ausência de serviços estatais.

Fonte PNAS, 2004. Elaboração própria.

Para Couto et. al. (2010), o caráter inovador da dimensão territorial no SUAS está no fato de ter ampliado a noção de território para além da dimensão geográfica, mas de pensá-lo como espaço habitado, síntese das relações sociais.

Não se pode perder de vista que a ocupação de territórios é um resultado das disputas de classes, com dinâmicas próprias de ordenamento espacial (DAHMER, 2010). Alguns territórios, são constituídos como verdadeiros “guetos”, seja por identificação de classe, etnia e/ou cultura. Não à toa, os territórios onde os equipamentos de proteção social básica estão concentrados são conhecidos “territórios vulneráveis”, e em grandes cidades, estão intrinsecamente vinculados às ações mais coercitivas da política de segurança pública. Assim, território, pobreza e violência se tornam quase que uma coisa só.

Pensar em padronização dos serviços e mecanismos de gestão do SUAS, não quer dizer que não se deva considerar as diversidades dos territórios, e mais, compreender que isto requer equidade na descentralização e distribuição de recursos e diferentes incentivos na execução da política pública. Para garantir a caracterização dos grupos territoriais da PNAS, utilizou-se a referência do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, agregando-se referências de outros órgãos: Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais (parceria entre a PUC-SP com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE), e Centro de Estudos da Metrópole (vinculado ao Cebrap) e os municípios foram caracterizados por porte demográfico e indicadores socioterritoriais para instituir os serviços de proteção social básica e especial (ver Quadro 2).

Dahmer (2010), nos recorda que territorializar a política não é a condição *se ne qua non* para garantir direitos. A participação dos usuários e dos movimentos sociais se apresenta como uma das principais possibilidades de uso mais apropriado do conceito sobre territorialização, pois influencia no fortalecimento dos espaços públicos e no controle social efetivo, além de propiciar que os territórios sejam espaços de disputas pela aquisição mais equânime dos bens e serviços públicos.

A territorialização, portanto se agrega ao termo descentralização como um avanço, quando se deseja garantir a participação e a democratização da “coisa pública”, com mecanismos de gestão que possibilitem proximidade com a população, e mais, que não se restrinja somente aos territórios de moradia, mas ao acesso à cidade. A municipalização então deverá ser encarada como um mecanismo para melhorar as condições de vida da população, mas há um

importante papel dos estados no processo de descentralização, na consolidação de estudos e ações nas diferentes problemáticas territoriais que extrapolam as questões locais.

Logo após implantação do SUAS e aprovação da NOB de 2005, a questão do papel dos estados deu início a um profícuo debate acadêmico e intelectual na área da política de assistência social. Nos documentos apresentados, a contribuição do estado não estava clara, com ênfase ao lugar dos municípios como locus privilegiado da implementação do Sistema.

Não há descentralização com fortalecimento do pacto federativo, sem que os estados tenham papel decisivo e explícito na condução da política de assistência social. O papel dos estados está claramente subsumido e secundarizado no SUAS. Ora são chamados para operar serviços de alta complexidade, ora para atuar nas bordas da política como capacitador de recursos humanos (CARVALHO, 2006, p.127).

Sposati também concorda que houve um esvaziamento do estado na prevalência da municipalização e que houve um baixo protagonismo dos estados na gestão do SUAS. Mas discorda dos argumentos de Brant de Carvalho e lembra que nos documentos pactuados, os estados participaram diretamente através do FONSEAS, dos seus representantes no CNAS, na CIT, além de várias plenárias onde o SUAS foi debatido. Ela diz: “Lembre-se sempre que o texto da regulação do SUAS resultou de contínuos debates e abertura de manifestação e não da proposição de um “grupo de iluminados” que isoladamente o redigiram” (SPOSATI, 2006, p.103).

Outros estudos tem sido destinados à temática ao longo da implementação do SUAS. Paiva (2008), ao se referir aos estados no SUAS, mostra que muitas inovações na gestão podem ser assumidas por estes entes, porém, precisam superar práticas históricas de utilização de ações da assistência social para se fazerem presentes nos municípios, com finalidades assistencialistas e eleitoreiras. Este é mais um desafio para o movimento de organização do Sistema.

### **2.3.3.3 Financiamento e mecanismo de gestão no SUAS**

Para a gestão do SUAS, mantiveram-se os instrumentos de gestão estipulados pelo artigo 30º da LOAS: Plano, Conselho e Fundo de assistência social, em todas as esferas de governo. Outros instrumentos foram e estão sendo aperfeiçoados, utilizando-se de novas tecnologias para estabelecer um sistema de informação que integre as ações dos governos e a rede de organizações da sociedade civil no SUAS, de forma que agilize o processo de comunicação e

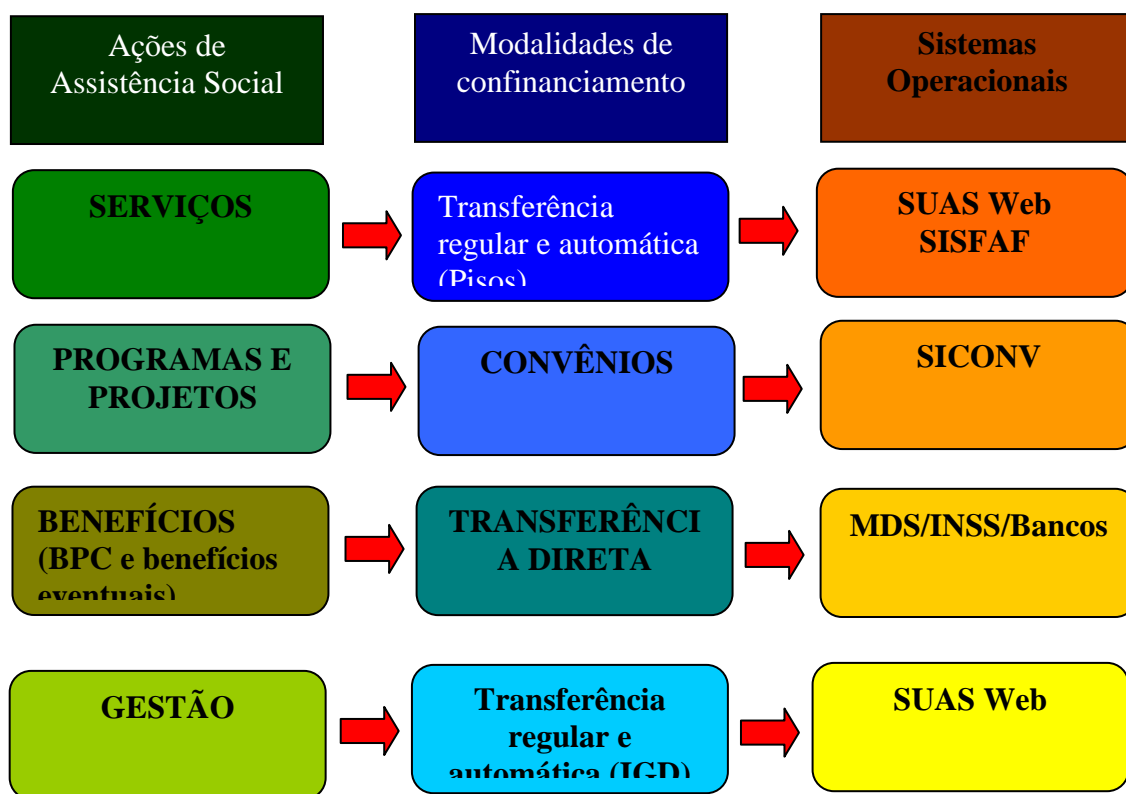
fortaleça a descentralização político-administrativa, além das ferramentas que estabelecem o monitoramento e a avaliação das ações.

Atualmente, já é uma realidade a existência de um complexo sistema de monitoramento e avaliação, bem como um sistema de informação e operacionalização que dá sustentação ao sistema descentralizado e participativo do SUAS. Esses instrumentos de planejamento técnico precisaram de acompanhamento de mudanças também nos instrumentos de financiamento da nova organização do SUAS, que foram estabelecidos pelas NOBs do SUAS, por portarias do MDS, pactuações da CIT e deliberações do CNAS, que foram definindo critérios e procedimentos detalhados do seu funcionamento.

A instância de financiamento da política pública é o Fundo, e é um dos eixos mais importantes de análise sobre a institucionalização da política de assistência social, pois quanto mais demandas por seus serviços, programas e benefícios, maiores os gastos públicos (PAIVA, 2008). No âmbito da União, o Fundo Nacional de Assistência Social foi criado pela LOAS, em seu artigo 27º. É vinculado ao MDS, e como unidade orçamentária, recebe alocação de recursos para subsidiar ações da assistência social e para realizar os repasses aos demais entes federativos, de forma a cofinanciar a descentralização dos serviços, programas e projetos. Os benefícios de transferência de renda são financiados pelo FNAS e repassados aos bancos, para pagamento direto aos beneficiários (ver Figura III). Os fundos sofrem a fiscalização de órgãos de controle e dos respectivos conselhos.

De acordo com o IBGE (2003) dos 5.570 municípios brasileiros, em 2013, 5.397 (96,9%) receberam cofinanciamento federal e/ou estadual para execução das ações de assistência social. Este percentual apresentou aumento comparado ao ano de 2009 (87,3%).

O financiamento da política de assistência social é organizado e detalhado, por meio do Orçamento (plurianual e anual), “que expressa a projeção das receitas e autoriza os limites de gastos (...) aprovados pelos conselhos” (NOB SUAS, 2005, p. 115). O instrumento mais importante para sua aplicação são os planos, que compõem os instrumentos de planejamento orçamentário da Administração Pública:



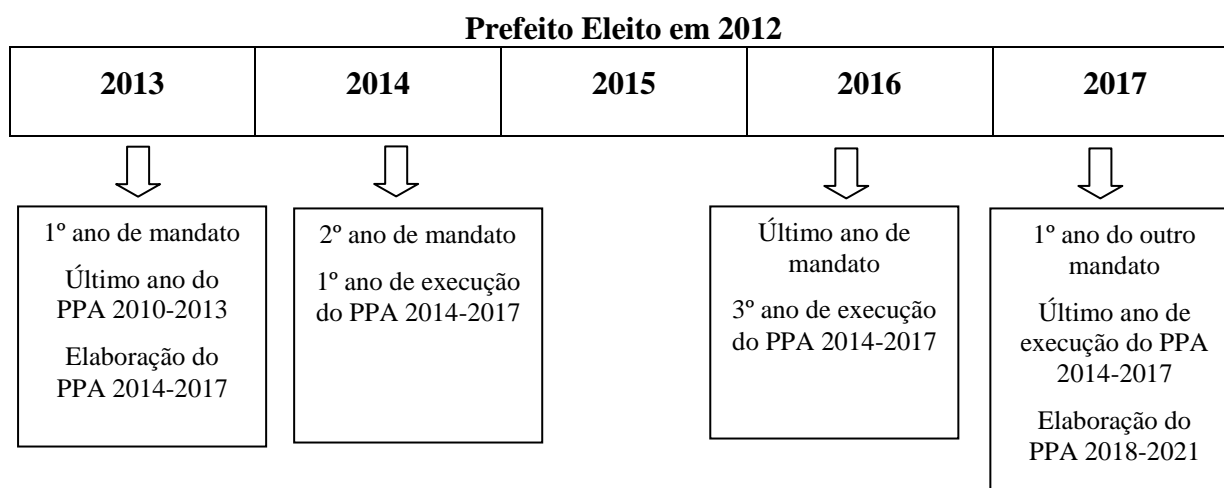
**Figura II** – Modelo de cofinanciamento da União para as ações de Assistência Social e os sistemas operacionais do SUAS

Elaboração/Fonte: MDS, fevereiro de 2011.

Plano Plurianual – PPA - determina o planejamento das ações da política com validade de quatro anos. Deve estar de acordo com a proposta orçamentária e é elaborado no segundo ano de mandato com vigência até o primeiro ano do mandato seguinte (ver Figura III).

Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – Instrumento que orienta a LOA, pois define as prioridades e metas, estabelece estimativas de receitas e despesas a cada ano.

Lei Orçamentária Anual – LOA – A lei explicita as prioridades e as possibilidades de gasto, com detalhamento das rubricas de receita e despesa para o ano respectivo. Inclui todos os órgãos da administração direta e indireta.



**Figura III** – Cronograma de elaboração do PPA

Fonte/Elaboração: Paiva, 2008.

A gestão da informação e o financiamento da assistência social sofreram mudanças radicais após o SUAS. Para acompanhar as transformações na gestão do SUAS, alguns desafios se apresentaram para o financiamento

Superar o modelo tradicional de operar o financiamento marcado por práticas centralizadas, segmentadas, sobrepostas, pontuais, muitas vezes operadas a partir de bases patrimonialistas e clientelistas e pautadas numa série histórica, perpetuada, engessada e alicerçada num modelo de repasse de recursos operado sob a lógica per capita, que na maioria das vezes não correspondia às necessidades específicas, compõe esse desafio (TAVARES, 2009, p.230).

A partir de novos mecanismos, o governo federal passou a cofinanciar os serviços de proteção social básica e especial – de acordo com a complexidade, tendo como base o território e considerando o porte dos municípios. Uma das decisões mais importantes em relação ao financiamento foi acabar com a forma convenial de repasses de recursos, instituindo o repasse “fundo a fundo”, de forma automática e regular.

A Rede de Sistemas Informatizados do SUAS, com estas novidades na gestão, também incorreram nas transformações necessárias para acompanhar o desenvolvimento do Sistema. Atualmente, o SUAS mantém em funcionamento: o Cad SUAS (sistema de cadastro de informações de dados de prefeituras, gestores, conselhos, fundos, e entidades prestadoras de serviços socioassistenciais); o SUAS web (ferramenta utilizada para agilizar repasses de recursos financeiros do FNAS); BPC na Escola (sistema de acompanhamento e monitoramento de acesso à escola de crianças de 0 a 18 anos com deficiência); Geo SUAS e



Info SUAS (apresentam informações territorializadas sobre o SUAS); SIS Jovem (monitoramento e acompanhamento do Programa Pro Jovem Adolescente); SAA (Sistema de Autorização e Autenticação, responsável pela gestão do acesso a Rede SUAS e outros aplicativos); SISFAF (informa o repasse fundo a fundo); e SICONV (responsável pela gestão de convênios operados pelo FNAS).

#### **2.3.3.4 Relação Estado/Sociedade, controle social e participação no SUAS**

Os três eixos estão relacionados ao debate da ampliação democrática no Brasil e da participação popular nos espaços públicos. Para o SUAS, esta é uma das maiores dificuldades impostas, visto as características da assistência social, articuladas ao quadro mais geral das políticas sociais brasileiras que excluiu a participação popular e o controle social ao longo de toda sua trajetória histórica.

Na história política brasileira, pouco se avançou na constituição de um Estado democrático de direitos efetivo, em que se estabelecessem relações entre Estado e sociedade que rompessem com padrões assistencialistas, clientelistas e paternalistas.

A Constituição Federal de 1988 instituiu mecanismos de controle social e participação (conselhos paritários entre representações governamentais e não governamentais, fóruns, conferências) na formulação e implementação das políticas sociais, o que representa uma possibilidade de ampliação dos espaços democráticos, num país em que ainda pesam práticas assistencialistas e paternalistas por parte dos governantes, uma baixa participação da população nas ações do Estado, sem contar as altas taxas de pobreza, exclusão e desigualdade que assolam o país e influenciam nas possibilidades de uma divisão real do poder nas relações sociais.

Para o público que historicamente foi alvo da política social, este quadro é imperativo. Famílias e indivíduos que não possuem acesso às políticas sociais setoriais, não possuem suas necessidades básicas garantidas, precisam lutar pela sobrevivência e evitar riscos como problemas individuais, dificilmente conseguem vocalizar suas demandas em espaços instituídos como os Conselhos. Essas são necessidades imediatas que precisam ser atendidas, o que dificulta a inserção em espaços de participação e controle social.

A participação popular e o controle social estão previstos na Constituição Federal, mas estes têm sido considerados grandes desafios, num país em que há muitos entraves na consolidação

de uma democracia participativa. Uma das questões cruciais para uma análise macrossocial destes entraves é o projeto neoliberal que tensiona a configuração e o papel do Estado e das políticas públicas. Desde a década de 1990, temos presenciado um reforço da mercantilização dos serviços sociais, sendo a previdência social e a saúde grandes exemplos deste movimento. Com isto, diminui-se o poder de articulação da população em torno da reivindicação de seus direitos, pois no mercado, as ações não são de caráter coletivo, e sim, individuais, principalmente pelas vias judiciais do direito do consumidor (e não do cidadão).

Além disso, na história política e social brasileira, há algumas lacunas em que a população pode experimentar a participação, mas há longos períodos ditatoriais que ainda hoje influenciam e contribuem para permanência de mecanismos enraizados nas instituições e práticas sociais que resistem à transformação para uma participação cívica e cidadã. A característica patrimonialista do Estado brasileiro e a má distribuição de recursos públicos através da barganha e de favores convivem com noticiários diários de corrupção e desvio de verbas públicas pelos governantes e representantes dos grupos dominantes, o que também determina que se desacredite na instituição do Estado (tanto no Judiciário, que além da morosidade nas resoluções dos conflitos ainda aparece como participante dos esquemas de corrupção, além do Executivo e do Legislativo) e nos partidos políticos.

Neste quadro, por vezes desanimador, torna-se difícil acreditar no potencial transformador de espaços públicos institucionalizados para ampliação e consolidação de práticas democráticas. Dagnino levanta algumas questões sobre os conselhos em uma pesquisa de estudos de casos, e demonstra que o processo de participação da sociedade civil nestes espaços públicos para construção democrática, longe de ser homogêneo, não é linear, mas contraditório e fragmentado (DAGNINO, 2002, p.279).

A autora mostra que a possibilidade de consenso entre representantes do governo e da sociedade civil aparece conforme compartilham projetos ou ao contrário, aumenta-se a tensão e o conflito. A partilha do poder é o alvo de maiores conflitos, o que se percebe ainda por práticas autoritárias e conservadoras, seja por parte das representações governamentais, que detém mais conhecimento ou na própria representação da sociedade civil, que reproduz a hierarquização e desigualdade nas relações de poder, entre instituições com mais “status”, mais próximas aos interesses governamentais, mais especializadas na temática da política, etc.

Labra (2007) ainda inclui a dicotomia entre consulta *versus* deliberação nos papéis dos conselhos, pois muitos governos se recusam a compartilhar o poder de deliberação das políticas, transformando os conselhos em meros espaços consultivos ou pior, somente de aprovação e legitimação das contas e gastos públicos.

Se por um lado existem dificuldades na abertura democrática por parte da estrutura burocrática, política, ideológica e cultural do Estado, na sociedade civil também se encontram os mesmos elementos. O principal deles é apontado por Dagnino pela falta de qualificação técnica e política de participação nestes novos espaços.

Para se construir uma política de participação social, acredita-se no protagonismo da sociedade, mas também do próprio Estado com a consolidação de políticas sociais que permitam ultrapassar a mera reprodução das relações de dominação.

As políticas sociais e as práticas cotidianas entre os profissionais e os usuários, ou beneficiários, devem garantir que ambos se apropriem do conhecimento de funcionamento dos mecanismos de planejamento e fiscalização das ações dos governos e entidades; incentivar a participação ativa nas reuniões dos conselhos, instituindo um espaço de efetiva participação nas deliberações da política pública e não ser mero local de aprovação de prestações de contas; precisam buscar apoio e parceria de órgãos controladores, como Tribunais de Contas e órgãos que garantam o cumprimento das leis e protejam os direitos dos cidadãos como o Ministério Público e a Justiça.

#### **2.3.3.5 Política de recursos humanos e a mudança para a gestão do trabalho**

O SUAS implantou um novo aparato institucional, técnico e burocrático, e trouxe a necessidade de profissionalização na execução da política de assistência social em todos os níveis de governo, além das instituições não governamentais que prestam serviços desta política.

A questão dos recursos humanos é um desafio para toda a administração pública, mas assume características específicas na assistência social, pela sua tradição de *não-política*, sustentada em estruturas institucionais improvisadas e reduzido investimento na formação de equipes profissionais permanentes e qualificadas para efetivar ações que rompem com a subalternidade que historicamente marcou o trabalho dessa área (COUTO et al, 2010, p.57).

Conhecendo a deficiência da situação dos recursos humanos na trajetória da assistência social, marcada por ser executada por poucos profissionais com formação na área social para a gama de demandas, baixos salários, precarização nas formas de contrato, além do número significativo de pessoas sem qualificação profissional que atuam na lógica da caridade e benemerência, além do uso político dos benefícios e serviços, uma das ações mais importantes no início da implantação do SUAS, foi a aprovação da NOB RH em 2006. A princípio, a PNAS apresentou como eixo estruturante do SUAS a “política de recursos humanos”, porém, ao longo do processo de discussão e elaboração da NOB RH, a ideia de Gestão do Trabalho foi incorporada, o que amplia a questão para a situação das condições materiais, institucionais, físicas e financeiras da execução da política de assistência social.

A NOB RH, foi um documento pactuado, com participação de diversos atores, para servir de diretriz na Gestão do Trabalho do SUAS, e estabelecer os quadros profissionais que devem compor os serviços, bem como a quantidade mínima na composição das equipes.

Para efeitos desta NOB, considera-se Gestão do Trabalho do SUAS a gestão do processo de trabalho necessário ao funcionamento da organização do sistema, que abarca novos desenhos organizacionais, educação permanente, desprecarização do trabalho, avaliação de desempenho, adequação dos perfis profissionais às necessidades do SUAS, processos de negociação do trabalho, sistemas de informação e planos de carreira, entre outros (NOB RH, 2006, p.68).

Após sua aprovação, muitas foram as ações do MDS e do CNAS para implementar os eixos norteadores da NOB RH, e os incentivos para capacitações de gestores, profissionais e conselheiros. Dentre elas destacamos a resolução 17 do CNAS, de 20 de junho de 2011, que reitera a NOB e apresenta os profissionais de nível superior que deverão operacionalizar o SUAS. Em seu artigo 2º, parágrafo 3º, os profissionais que deverão atender, preferencialmente, as especificidades dos serviços socioassistenciais são: antropólogo, economista doméstico, pedagogo, sociólogo, terapeuta ocupacional e musicoterapeuta. Em seu artigo 3º, determina preferencialmente que as seguintes profissões componham a gestão do SUAS: assistente social, psicólogo, advogado, administrador, antropólogo, contador, economista, economista doméstico, pedagogo, sociólogo e terapeuta ocupacional. Essa foi uma tentativa de delinear o quadro de profissionais da política de assistência social, que atenda suas demandas de acordo com a formação profissional e a qualificação do corpo técnico.

Outra ação importante no sentido de fortalecer a gestão do trabalho foi a realização da VIII Conferência Nacional de Assistência Social em 2011, cujo objetivo, conforme seu regimento interno, foi avaliar e propor diretrizes para o aprimoramento da gestão do SUAS na perspectiva da valorização dos trabalhadores e da qualificação dos serviços, programas, projetos e benefícios. Uma conferência destinada a discutir e deliberar sobre a situação dos trabalhadores fez com que todas as regiões do Brasil tomassem o tema e levantassem suas problemáticas, com intuito de deliberar soluções.

A grande questão é que depois do documento da NOB RH e outros mecanismos apresentados para o fortalecimento de uma gestão qualificada, pouca coisa tem mudado na questão do trabalho e principalmente nas condições dos trabalhadores do SUAS. De acordo com apresentação dos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC citados pelo Conselho Federal de Serviço Social (2011), entre 2005 e 2009 o número de trabalhadores do SUAS saltou de 139.459 trabalhadores para 182.436. Porém, o aumento em número não veio acompanhado de melhoria da qualidade das condições de trabalho, pois 73,1% em 2009 não possuíam vínculos permanentes, e verificava-se o descumprimento dos princípios constitucionais que preveem o concurso público como a forma de adentrar no serviço público. O IBGE (2013) registrou acréscimo no número de trabalhadores do SUAS contabilizando 244.691 em 2013. Houve melhora no quadro dos vínculos empregatícios, e apesar dos estatutários representarem a maioria no sistema, 37,2% do total, ainda prevalece os contratos temporários ou outras formas de inserção precarizadas.

Pretende-se institucionalizar uma gestão do trabalho no SUAS e muito já se produziu para a condução do processo, mas as dificuldades para efetivação estão relacionadas à questões mais abrangentes da sociedade capitalista, como a precarização do mundo do trabalho e a ausência de cumprimento e retração dos direitos trabalhistas. Além disso, a prática histórica do patrimonialismo no Estado brasileiro transforma o trabalho em moeda clientelista de troca de favores e de votos. Há muito caminho a se percorrer e não se pode perder de vista que outros órgãos devem ser acionados e articulados para fiscalização e garantia dos direitos.

#### **2.4 Instâncias de negociação, pactuação e deliberação no âmbito federal**

O SUAS, para cumprir os princípios democráticos e a diretriz da descentralização político-administrativa da política de assistência social, considerou em seu formato instâncias que concretizam em seu funcionamento, a articulação entre os três níveis de governo, e a

incorporação de representantes da sociedade civil em um processo que garanta a participação e o controle social.

Entre as esferas governamentais, os gestores federal, municipais e estaduais possuem espaços/fóruns de organização para vocalizar suas demandas de forma coletiva, debater questões em comum e transformar problemas em respostas nas agendas dos governos. É o caso do FONSEAS, COEGEMAS e CONGEMAS.

Para institucionalizar estas representações no SUAS, no âmbito estadual e federal, foram criadas instâncias de pactuação, “com a finalidade de assegurar a negociação e o acordo entre os gestores envolvidos, no sentido de tornar efetiva a descentralização da política pública de Assistência Social e o comando único em cada esfera de governo” (NOB SUAS, 2005, p.119). São as Comissões Intergestores que negociam e pactuam aspectos operacionais do processo de descentralização, no âmbito estadual, as CIB’s, com representação do estado e municípios; e no federal, a CIT, com representação das três esferas de governo.

Diferente destas comissões, as instâncias de deliberação do SUAS são os conselhos, em cada esfera de governo. São de caráter permanente, de composição paritária entre governo e sociedade civil, “vinculados ao Poder Executivo e a sua estrutura pertencente ao órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da Política de Assistência Social, que lhes dá apoio administrativo, assegurando dotação orçamentária para seu funcionamento” (NOB SUAS, 2005, p.122).

#### **2.4.1 CIT: negociação e pactuação entre as esferas de governo**

Começemos por entender o que o SUAS caracteriza como pactuação

(...) as negociações estabelecidas com a anuência das esferas de governo envolvidas, no que tange à operacionalização da política, não pressupondo processo de votação nem tão pouco de deliberação. As pactuações de tais instâncias só são possíveis na medida em que haja concordância de todos os entes envolvidos, sendo formalizada por meio de publicação da pactuação e submetidas às instâncias de deliberação (NOB SUAS, 2005, p.119).

A CIT é a instância de expressão das demandas dos gestores municipais, estaduais e federal. Sua composição são 5 representantes do MDS e seus suplentes; 5 membros representantes dos estados e seus suplentes, indicados pelo FONSEAS; e 5 membros representantes dos municípios, e seus suplentes, indicados pelo CONGEMAS.

A NOB SUAS de 2012 estabelece em seu artigo 134, parágrafo 1, que os representantes dos estados e do Distrito Federal devem contemplar as cinco regiões do país; e os dos municípios deverão contemplar as cinco regiões do país e os portes dos municípios.

Em relação às suas competências, entre a NOB de 2005 e a NOB de 2012, houve algumas alterações nos dispositivos normativos da CIT, sem grandes transformações sobre o seu papel no SUAS.

No ano de 2012, a CIT contou com as seguintes representações:

### QUADRO 3 – Representação na CIT referente ao exercício de 2012

Representação do MDS	Representação do FONSEAS	Representação do CONGEMAS
<b>Titular:</b> Secretária Nacional de Assistência Social <b>Suplente:</b> Secretária Adjunta da Secretaria Nacional de Assistência Social	<b>Titular:</b> Secretária de Estado da Paraíba <b>Suplente:</b> Secretário do Distrito Federal	<b>Titular:</b> Presidente do CONGEMAS e Secretário Municipal de Tobias Barreto/SE <b>Suplente:</b> Secretária Municipal de de Nova Mutum/MT
<b>Titular:</b> Diretora do Departamento de Gestão do SUAS <b>Suplente:</b> Coordenador-Geral de Apoio ao Controle e à Gestão Descentralizada	<b>Titular:</b> Secretária de Estado do Sergipe <b>Suplente:</b> Secretário de Estado do Espírito Santo	<b>Titular:</b> Secretária Municipal de Colatina/ES <b>Suplente:</b> Vago
<b>Titular:</b> Diretora do Departamento de Benefícios Assistenciais <b>Suplente:</b> Coordenadora Geral de Gestão de Benefícios	<b>Titular:</b> Secretária de Estado do Mato Grosso <b>Suplente:</b> Secretário de Estado do Rio Grande do Norte	<b>Titular:</b> Secretária Municipal de Natividade/TO <b>Suplente:</b> Secretário Municipal de Corumbá de Goiás/GO
<b>Titular:</b> Diretora do Departamento de Proteção Social Básica <b>Suplente:</b> Coordenadora Geral de Apoio à Execução de Projetos e Serviços	<b>Titular:</b> Secretária de Estado do Mato Grosso do Sul <b>Suplente:</b> Secretária de Estado do Paraná	<b>Titular:</b> Secretária Municipal de Aracati/CE <b>Suplente:</b> Secretária Municipal de Cambé/PR
<b>Titular:</b> Diretora do Departamento de Proteção Social Especial <b>Suplente:</b> Coordenador Geral de Execução de Projetos e Serviços	<b>Titular:</b> Secretária de Estado do Amazonas <b>Suplente:</b> Secretária de Estado do Bahia.	<b>Titular:</b> Secretária Municipal de Mossoró/RN <b>Suplente:</b> Secretária Municipal de Lauro de Freitas/BA

Fonte MDS, 2013. Elaboração própria.

Conforme a NOB SUAS/2012:

Art. 135. Compete à CIT:

- I – pactuar estratégias para a implantação, a operacionalização e o aprimoramento do SUAS;
- II – estabelecer acordos acerca de questões operacionais relativas à implantação e qualificação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais que compõem o SUAS;
- III – pactuar instrumentos, parâmetros e mecanismos de implementação e regulamentação do SUAS;
- IV – pactuar critérios de partilha e procedimentos de transferência de recursos para o cofinanciamento de serviços, programas, projetos e

benefícios da assistência social para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

V – pactuar planos de providência e planos de apoio aos Estados e ao Distrito Federal;

VI – pactuar prioridades e metas nacionais de aprimoramento do SUAS, de prevenção e enfrentamento da pobreza, da desigualdade, das vulnerabilidades sociais e dos riscos sociais;

VII – pactuar estratégias e procedimentos de contato permanente e assessoramento técnico às CIBs e gestores de assistência social;

VII – pactuar seu regimento interno e as estratégias para sua divulgação;

IX – publicar e publicizar suas pactuações;

X – informar no CNAS sobre suas pactuações;

XI – encaminhar ao CNAS os assuntos que forem de sua competência para deliberação;

XII – pactuar as orientações para estruturação e funcionamento das CIBs;

XIII – pactuar os serviços socioassistenciais de alto custo e as responsabilidades de financiamento e execução.

Assim, cabe à CIT as questões referentes ao funcionamento interno do Sistema, seus instrumentos, planejamento e mecanismos de monitoramento e avaliação. As mudanças significativas nos procedimentos e organização do SUAS, são passíveis de deliberação. Isto cabe ao CNAS.

#### **2.4.2 O CNAS: a construção de um espaço democrático e participativo no SUAS**

Especificamente no caso da assistência social, o Conselho Nacional de Assistência Social foi criado com o objetivo de cumprir a diretriz de participação e controle social da política pública. Porém, quando instalado, este Conselho substituiu o CNSS já existente desde a década de 1930, que tinha caráter consultivo para as questões referentes à assistência social, mas tinha outro papel muito representativo na relação público, privado desta política: era ele quem opinava sobre as subvenções concedidas pelo governo federal às instituições assistenciais e dava a certificação de fins filantrópicos às entidades, que as beneficiava com isenções fiscais.

Além de executar serviços burocráticos Raichellis (2005) levantou outros problemas que o CNAS encontrou em sua implementação, como a falta de desejo político do governo de



investir nas ações do Conselho, o poder concentrado nas mãos do Executivo nas tomadas de decisão, a não prioridade das políticas sociais, a falta de conhecimento dos novos conselheiros sobre suas atribuições e desconhecimento sobre a legislação.

Em 2008, a grande mudança significativa no sentido de reaver ao CNAS seu lugar de instância deliberativa e de controle social aparece com a Medida Provisória 446. Esta medida passou a certificação de entidades beneficentes aos órgãos governamentais: MDS, Ministério da Educação e Ministério da Saúde, além de ter regulado critérios de isenção de contribuições para a Seguridade Social. Em 2009, foi sancionada a Lei 12.101 que alterou outras legislações, inclusive a LOAS, e as mudanças advindas com a medida provisória tornaram-se lei. Este assunto será objeto específico do Capítulo 3, pela importância e relevância no processo de institucionalização do SUAS através da legislação.

Tem-se a expectativa de que o CNAS possa expandir seu papel de fiscalizador das ações, e que fortaleça o espaço democrático e participativo, já que as atribuições cartoriais tomavam grande parte do tempo dos conselheiros.

O CNAS tem sido estrategicamente utilizado para a construção do SUAS tal qual o conhecemos, graças as suas deliberações. Até ser transformado em lei, o sistema conseguiu adesão de grupos políticos distintos, principalmente pela legitimidade dos espaços de pactuação (CIT e CIB), além de ter sido deliberado pelo CNAS com ampla divulgação aos estados e municípios.

Como veremos a seguir, o CNAS se constituiu em uma arena importante de disputas para a inclusão e composição dos dispositivos da nova lei, ou seja, a partir da participação de representantes da sociedade civil e dos governos, capitaneou “atores invisíveis” que interferiram no processo de tramitação do projeto de lei.

Além disso, também foi um ator importante ao apresentar propostas e pressionar a Câmara Legislativa para garantir a agilidade na aprovação da Lei. O CNAS se estabeleceu como importante espaço de lutas, de disputas e também de consenso, demonstrando efetiva experiência democrática e comprovando ser um espaço legítimo para o debate e a elaboração de propostas participativas da política pública.

Assim, ao apresentar este histórico, com algumas das principais mudanças na gestão e financiamento da assistência social, ocorridas desde a aprovação da PNAS em 2004,

procurou-se demonstrar que muitos foram os mecanismos utilizados para dar legitimidade ao sistema e que ele se institucionalizou pelas práticas durante a implementação. A CIT e o CNAS, além do MDS, tiveram papel decisivo, por serem instâncias com poder de decisão e deliberação e se constituírem como as principais arenas formais da formulação da política de assistência social. Conseguiram consolidar um sistema participativo, com inclusão dos diferentes governos, de diferentes legendas partidárias e claramente, com a pactuação e consensos necessários para a legitimidade e legalidade das mudanças no desenho da política pública.

Após o processo de implementação do SUAS, buscou-se legitimá-lo como marco legal para garantir-lhe o exercício de deveres, ou seja, para consolidá-lo como um direito efetivo no âmbito da ação protetora do Estado (RAÓ, 1997).

### CAPÍTULO 3

#### **O CONTEXTO DE ELABORAÇÃO DO ANTEPROJETO DE LEI DO SUAS: O PL CEBAS E O PL SUAS COMO ESTARTÉGIAS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

*Quando eu agradeço a Deus por não ter ganhado em 1989 e ficar 12 anos na espera, não é porque eu gosto de perder. (...)É porque possivelmente esses 12 anos de espera tenham sido o tempo necessário para o aprendizado do PT, para que o partido exercesse a sua competência, adquirisse experiência na administração pública. (Luiz Inácio Lula da Silva, 2013, p.17).*

A Lei 12.435 de 2011, conhecida como a Lei do SUAS, foi sancionada com o objetivo de consolidar as mudanças na política pública de assistência social que se seguiram a partir de 2004, com a aprovação da PNAS e dos posteriores marcos normativos aprovados na esfera federal. A Comissão Intergestores Tripartite - CIT e o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, além do MDS, tiveram grande contribuição neste processo de institucionalização do novo modelo de gestão da política pública, chamado SUAS. A CIT e o CNAS foram as principais arenas de pactuação e deliberação, respectivamente, na esfera federal, que transformaram as negociações entre os governos e a sociedade civil em resoluções e portarias, na tentativa de padronizar serviços, estabelecer formas e critérios de cofinanciamento e organizar uma estrutura burocrático-administrativa da assistência social em todo território nacional, e assim, conformaram um novo padrão de gestão pública a esta política, ainda com muitos desafios para se concretizar.

A nova lei por sua vez, impôs reformulação a LOAS, que apesar de ter instituído em 1993 um sistema descentralizado e participativo para a assistência social, não era autoaplicável, e precisava de outros aparatos para a consolidação de seus princípios e diretrizes. A década de 1990 iniciou o processo de conformação dos mecanismos de gestão da política, mas não avançou no registro dos meios para a organização da gestão dos serviços e das formas de financiamento, nem no monitoramento e avaliação da política, tendo somente em 2004 se conformado um novo arranjo para o sistema descentralizado e participativo da assistência social, denominado SUAS.

A formulação do Projeto de Lei 3077 de 2008, chamado PL SUAS que originou a referida Lei, envolveu inicialmente os gestores da Secretaria Nacional de Assistência Social e do

MDS, os chamados “policy makers”, que se preocuparam em sistematizar aquilo que já vinha ocorrendo na implementação do SUAS para incluir na Lei. Se considerarmos a teoria do “Ciclo das Políticas” (apresentada no Capítulo 1) para caracterizar o SUAS, pode-se afirmar que a fase de implementação antecedeu a formulação da Lei e esta surgiu exatamente pelas necessidades de se instituir um marco legislativo para a transformação da gestão pública, que vinha se engendrando no campo da assistência social. Porém, o processo decisório que envolveu a aprovação da Lei 12.435 em 2011 significou muito mais do que transpor portarias e resoluções a um corpo jurídico único. Envolveu a articulação e o empenho de muitos sujeitos, diversos interesses, trazendo à baila a relação íntima entre política social e política econômica.

Neste capítulo, nos dedicaremos à análise do processo que envolveu as decisões, seu contexto sociopolítico, os argumentos e os interesses dos diferentes atores na trajetória de elaboração do referido Projeto de Lei, compreendendo que o PL SUAS fazia parte de uma estratégia dos atores do governo federal, especificamente do MDS/SNAS para legitimar no campo jurídico, as mudanças advindas com a implementação do SUAS.

### **3.1 O contexto da elaboração do anteprojeto da Lei do SUAS pelo MDS**

O Projeto de Lei - PL 3077 de 2008, ou PL SUAS, foi elaborado pelos diretores da Secretaria Nacional de Assistência Social e suas equipes de trabalho, com vistas a alterar a lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a LOAS. Na mensagem de encaminhamento do Ministro Patrus Ananias para o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, o gestor do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome explicita que o sistema descentralizado e participativo referido no artigo 6º da LOAS passaria a ser denominado SUAS, e seus serviços e ações teriam como foco prioritário as famílias (matricialidade sociofamiliar) e como base de organização o território (territorialização das ações). Além disso, era de interesse do Poder Público Executivo estabelecer as regras da gestão da política pública, seu controle social, o monitoramento e a avaliação e ajustes pontuais na LOAS.

O Presidente Lula encaminhou a Mensagem nº 119 ao Congresso Nacional com o Projeto de Lei em 12 de março de 2008, seguindo o que cabe ao Presidente da República conforme

artigo 61 da Constituição Federal<sup>14</sup>. O PL SUAS foi apresentado ao Congresso Nacional em 25 de março de 2008, e tramitou em regime de prioridade<sup>15</sup>. Conforme Regimento Interno da Câmara Federal, “art.158. Prioridade é a dispensa de exigências regimentais para que determinada proposição seja incluída na Ordem do Dia da sessão seguinte, logo após as proposições em regime de urgência”.

Foi distribuído às Comissões de Seguridade Social e Família - CSSF; Finanças e Tributação - CFT; e Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC e tramitou como proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões (ou seja, que dispensa a apreciação do Plenário da Câmara Legislativa).

O anteprojeto de lei encaminhado pelo MDS propunha mudanças na redação dos seguintes artigos da LOAS: 6, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 22 e 36 (art.1º do PL 3077/2008). Propunha também o acréscimo de 4 parágrafos: 6-A, 6-B, 6-C, 6-D (art. 2º do PL 3077/2008). O quadro abaixo demonstra na íntegra as alterações propostas à LOAS pelo PL enviado pelo poder Executivo.

#### **QUADRO 4 – Propostas do Poder Executivo incluídas no anteprojeto de lei para alteração da LOAS**

LOAS/1993	Alterações propostas pelo PL 3077/2008 – 1ª Versão
<b>Capítulo III – Da organização e da Gestão</b>	<b>Capítulo III – Da organização e da Gestão</b>
Art. 6º As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por essa lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área. Parágrafo único – A instância coordenadora da política Nacional de Assistência Social é o Ministério do Bem-Estar Social.	Art.6º A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social – SUAS, com os seguintes objetivos: I – consolidar a gestão compartilhada, o co-financiamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não-contributiva; II – integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-B; III – estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; e

<sup>14</sup> Art. 61 – A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição (Constituição da República Federativa do Brasil).

<sup>15</sup> Quanto a sua natureza, a tramitação de um projeto de lei pode ocorrer em regime de urgência, regime de prioridade ou de tramitação ordinária. O regime de prioridade ocorre com projetos de leis complementares e ordinárias que se destinem a regulamentar dispositivo constitucional, e suas alterações; de lei com prazo determinado; de regulamentação de eleições, e suas alterações; de alteração ou reforma do Regimento Interno da Câmara Federal; são projetos de iniciativa do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Mesa, de Comissão Permanente ou Especial, do Senado Federal ou dos cidadãos (Art.151 do Regimento Interno da Câmara Federal). Cada Comissão tem o prazo de 10 sessões para examinar proposição em regime de prioridade.

	<p>IV – definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais.</p> <p>§1º As ações ofertadas no âmbito do SUAS tem como foco prioritário a família e, como base de organização, o território.</p> <p>§2º O SUAS é integrado pelos entes federativos, seus respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei.</p> <p>§3º A instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.</p>
	<p>Art.6º-A. A assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção:</p> <p>I – proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; e</p> <p>II – proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.</p> <p>Parágrafo único. A vigilância social é um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território.</p>
	<p>Art 6º - B. As proteções sociais básica e especial que compõem a rede socioassistencial serão ofertadas de forma integrada diretamente pelos entes públicos ou pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao SUAS, respeitadas as especificidades de cada ação.</p> <p>§1º A vinculação ao SUAS é o reconhecimento, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de que a entidade de assistência social integra a rede socioassistencial</p> <p>§2º Para o reconhecimento referido no §1º, a entidade deverá cumprir os seguintes requisitos:</p> <p>I – constituição em conformidade com o disposto no art.3º;</p> <p>II – inscrição em conselho municipal ou distrital, na forma do art.9º;</p> <p>III – integrar o sistema de cadastro de entidades de que trata o inciso XI do art.19º; e</p> <p>IV – atender, sem exigência de contraprestação e sem qualquer discriminação ou restrição, aos beneficiários abrangidos por esta Lei, independentemente do recebimento direto de recursos públicos, respeitada sua capacidade de atendimento.</p> <p>§3º O cumprimento do disposto no inciso IV do §2º será informado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome pelo órgão gestor local da assistência social.</p>
	<p>Art 6º - C. As proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, instituídos no âmbito do SUAS.</p> <p>§1º O CRAS é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos</p>

	socioassistenciais de proteção social básica às famílias. §2º O CREAS é a unidade pública de abrangência e gestão municipal ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial.
	Art 6º - D. As instalações do CRAS e do CREAS devem ser compatíveis com os serviços neles ofertados, com espaços para trabalhos em grupo e ambientes reservados para recepção de famílias e indivíduos, e assegurada a acessibilidade das pessoas idosas e com deficiência.
Art. 13º Compete aos Estados: I – destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social; .....	Art 13º Compete aos Estados: I – destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social; .....
Art. 14º Compete ao Distrito Federal: I - destinar recursos financeiros para o custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelo Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; .....	Art 14º Compete ao Distrito Federal: I – destinar recursos financeiros para o custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelo Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; .....
Art.15º Compete aos Municípios: I - destinar recursos financeiros para o custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social; .....	Art 15º Compete aos Municípios: I – destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social; .....
Art. 16º As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são: .....	Art. 16º As instâncias deliberativas do SUAS, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são: ..... Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária para o seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições.
Art. 17º ..... §4º Os conselhos de que tratam os incisos II, III e IV do art.16 deverão ser instituídos respectivamente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, mediante lei específica.	Art. 17º ..... §4º Os Conselhos de que tratam os incisos II, III e IV do art. 16, com competência para acompanhar a execução de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação, deverão ser instituídos, respectivamente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, mediante lei específica.
<b>Capítulo IV – Dos Benefícios, dos Serviços, dos Programas e dos Projetos de Assistência Social</b>	<b>Capítulo IV – Dos Benefícios, dos Serviços, dos Programas e dos projetos de Assistência Social</b>
<b>Seção I – Do Benefício de Prestação Continuada</b>	<b>Seção I – Do Benefício de Prestação Continuada</b>
Art. 20º O benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família. §1º Para os efeitos do disposto no caput, entende-se como família o conjunto de pessoas elencadas no art.16 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, desde que vivam sob o mesmo teto.	Art.20º O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário mínimo à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com sessenta e cinco anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família. §1º Para os fins do disposto no caput, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores

.....	tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto. .....
<b>Seção II – Dos Benefícios Eventuais</b>	<b>Seção II – Dos Benefícios Eventuais</b>
<p>Art.22º Entendem-se por benefícios eventuais aqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo.</p> <p>§1º A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão regulamentados pelos Conselhos de Assistência Social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante critérios e prazos definidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).</p> <p>§2º Poderão ser estabelecidos outros benefícios eventuais para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa portadora de deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública.</p> <p>§3º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), ouvidas as respectivas representações de Estados e Municípios dele participantes, poderá propor, na medida das disponibilidades orçamentárias das três esferas de governo, a instituição de benefícios subsidiários no valor de até 25% (vinte e cinco por cento) do salário mínimo para cada criança de até 6 (seis) anos de idade, nos termos da renda mensal familiar estabelecida no caput.</p>	<p>Art.22º Entende-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias, que integram organicamente as garantias do SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude do nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.</p> <p>§1º A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão instituídos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e previstos nas respectivas Leis Orçamentárias Anuais, com base em critérios e prazos definidos pelos respectivos conselhos de assistência social.</p> <p>§2º O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, ouvidas as respectivas representações de Estados e Municípios dele participantes, poderá propor, na medida das disponibilidades orçamentárias das três esferas de governo, a instituição de benefícios subsidiários no valor de até vinte e cinco por cento do salário mínimo para cada criança de até seis anos de idade.</p> <p>§3º Os benefícios eventuais subsidiários não poderão ser cumulados com aqueles instituídos pelas Leis nº 10.954, de 29 de setembro de 2004, e 10.458, de 14 de maio de 2002.</p>
<b>Capítulo VI – Das disposições Gerais e Transitórias</b>	<b>Capítulo VI – Das disposições Gerais e Transitórias</b>
<p>Art. 36º As entidades e organizações de assistência social que incorrerem em irregularidades na aplicação dos recursos que lhes foram repassados pelos poderes públicos terão cancelado seu registro no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), sem prejuízo de ações civis e penais.</p>	<p>Art. 36º As entidades e organizações de assistência social que incorrerem em irregularidades na aplicação dos recursos que lhes foram repassados pelos poderes públicos terão a sua vinculação ao SUAS cancelada, sem prejuízo de responsabilidade civil e penal.</p>

Elaboração própria.

De forma resumida, as mudanças foram assim distribuídas: o artigo 6º, além de nominar o sistema descentralizado e participativo, instituiu o pacto federativo ao implicar a gestão e o financiamento compartilhados entre os entes federados e estabelecer a parceria entre público e privado na condução da assistência social, já que incluiu as entidades e organizações de assistência social no Sistema, além da participação e do controle social a partir dos conselhos em cada esfera de governo.

Os artigos incluídos 6º-A, 6º-B, 6º-C, 6º-D, trataram especificamente da hierarquização da proteção social (básica e especial) e apresentaram o CRAS e o CREAS como unidades estatais públicas obrigatórias na execução da política social de assistência social, com atenção à necessidade de adequação às atividades propostas e principalmente, com acessibilidade às pessoas idosas e às pessoas com deficiência; instituíram a vigilância socioassistencial como parte das proteções afiançadas pela política de assistência social; deliberaram que a rede socioassistencial é composta pela rede pública e privada dos serviços, o que incluiu as entidades e organizações de assistência social e com a novidade de que as mesmas estejam



vinculadas ao SUAS, o que significa uma nova estruturação de funcionamento para adequação às normas e padrões dos serviços.

Os artigos 13º, 14º e 15º, referiram-se aos benefícios eventuais e a responsabilidade de cofinanciamento dos mesmos. Os artigos 16 e 17 reforçaram a importância das instâncias de controle social, seu papel deliberativo e a necessidade de garantir recursos para seu adequado funcionamento.

O artigo 20º diminuiu a idade dos idosos para recebimento do Benefício de Prestação Continuada e mudou o conceito de família para o critério de elegibilidade na concessão do direito ao benefício, o que traduz a busca de regulamentar um parâmetro para incluir os membros da família que habitam o mesmo domicílio e que possuam responsabilidades nos cuidados e obrigações de alimentos.

O artigo 22º que se remete aos benefícios eventuais ampliou os mesmos, que eram restritos às situações de morte e nascimento e às famílias cuja renda per capita fosse de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, o que restringia o direito aos benefícios eventuais aos extremamente pobres. No artigo 36, em conformidade com o instituído pelo art.6º-B a perda do registro no CNAS foi substituído pela perda do vínculo ao SUAS, para entidades que cometerem irregularidades no uso de recursos públicos, com menção clara às mudanças na relação entre o governo e as entidades prestadoras de serviços de assistência social, com a regulação das entidades seguindo os padrões e normativas do SUAS.

Verifica-se que houve a intenção de incluir na Lei Orgânica de Assistência Social aquilo que era fundamental para instituir o SUAS sem que, no entanto, houvesse muitos pontos de questionamentos. Esta foi uma das ações estratégicas (DINIZ, 2005) do MDS para a tramitação do PL SUAS, já que foi posto na proposta tudo aquilo que já vinha sendo implementado através de decretos e resoluções, que já estava pactuado, sem que fossem incluídas questões polêmicas como, por exemplo, assuntos referentes ao financiamento, ao papel do CNAS, ou das entidades filantrópicas, assuntos estes que no processo histórico da assistência social mereceram críticas e avaliações diversas sobre a necessidade de mudanças para garantir uma política pública de qualidade, com mudanças de paradigmas para a consolidação dos direitos sociais e que o governo federal já vinha interferindo, porém através de resoluções e decretos.

De acordo com um dos entrevistados, a decisão do Ministro Patrus era de que não fosse encaminhado ao Congresso pontos conflitivos, já que o objetivo era legitimar o SUAS, tal qual já vinha sendo organizado e implementado.

O Patrus e a Márcia<sup>16</sup>, eles tinham uma decisão. (...) Como ia terminar o governo e precisava deixar projetos mais de Estado e emendas de governo, então, foi transformar o SUAS em lei, colocar lá, trocar Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social e colocar lá Sistema Único de Assistência Social, por isso algumas pessoas não compreendem, mas, como o objetivo era esse... Foi focado no objetivo. Tanto que a gente só colocou na LOAS o que a gente achou absolutamente imprescindível para que se compreendesse o Sistema Descentralizado e Participativo como um Sistema Único (Entrevistado 5).

A primeira situação de impasse em relação à Lei ocorreu dentro do próprio MDS. Havia uma divergência interna no Ministério sobre a necessidade de uma lei para regulamentar o SUAS. Alguns profissionais, ligados à militância histórica da assistência social nos municípios e estados, entendiam que a LOAS, sancionada em 1993, continha elementos que institucionalizavam o SUAS e baseados no argumento de que o CNAS era um órgão deliberativo e legítimo, não havia necessidade de alterar a LOAS, já que as resoluções pactuadas no CNAS teriam o papel de reguladores do SUAS, o que gerava um status e o fortalecimento do CNAS.

A gente fala que implantou o SUAS a golpes de portarias e de resoluções. A gente implantou corajosamente pelo Conselho Nacional e a golpe de resolução do Conselho Nacional e de portarias. Então, o SUAS na verdade se implantou por uma resolução do CNAS (Entrevistado 6).

O movimento de criar a Lei foi coordenado por Patrus Ananias (Ministro do Desenvolvimento Social), Márcia Lopes (Secretária Executiva do MDS) e Ana Lígia Gomes (Secretária Nacional de Assistência Social), que como principais gestores a frente do MDS em 2007/2008, ou “decision-makers”, entendiam que apesar da argumentação estar correta, o fato de não haver explicitado em Lei as mudanças trazidas pelo grupo, dificultava o trabalho da gestão pública, principalmente na questão do orçamento e financiamento da política pública e nas prestações de contas. Também era de interesse político demarcar o SUAS como política deste grupo no poder, que encerrava duas gestões na pasta da Assistência Social.

---

<sup>16</sup> Refere-se à Márcia Lopes, Secretária Executiva do MDS à época.

2008 foi um ano importante por alguns motivos. Primeiro porque a gente chegou em 2004 e 2008 era meio que o final do governo Lula e o Patrus, o ministro Patrus e a Márcia Lopes, além de serem pessoas muito envolvidas com a área, também tinham uma concepção, juro que eu tenho a mesma concepção, mas, eu não fui a pessoa que achava que a gente deveria fazer a lei, pelo contrário, eu resisti bastante. Mas eles não. Eles são pessoas que tem muita compreensão de Estado, da importância de você consolidar leis, fazer carreiras, concurso, então, houve uma decisão mesmo de que havia muito questionamento do SUAS enquanto lei, questionamentos de um negócio, que eu não sei se você sabe que existe, mas eu descobri que existe, e que é um negócio chamado mundo jurídico, né? Que se o negócio não estiver escrito na lei... (Entrevistado 2).

Além de deixar uma “marca histórica”, havia a necessidade de legitimar as ações dos gestores do MDS/SNAS, que enfrentavam dificuldades com os órgãos de fiscalização, de modo que estes compreendessem que as mudanças que vinham sendo efetuadas estavam dispostas já na LOAS. Além disso, alguns gestores municipais ainda não haviam aderido ao SUAS, por não haver obrigatoriedade da lei. Esse é o argumento mais contundente entre os entrevistados: a insegurança jurídica que tinham em relação aos encaminhamentos, devido o SUAS não estar explicitado em uma lei.

Então a gente entendia que precisava tirar o quanto antes o SUAS, porque a gente tinha uma Política Nacional de Assistência Social que tratava do SUAS, mas era uma resolução do CNAS, (...) que eu acho importante, mas nesse país as coisas não são tão simples assim. A Norma Operacional Básica era uma resolução do Conselho. No mundo não conta nada, digamos assim, no mundo formal, o valor de uma resolução não é o valor de uma lei, especialmente uma lei orgânica de uma maneira geral... a gente tem vários conselhos com legitimidade jurídica, e a gente entendia que o SUAS estava criado, porque o sistema descentralizado e participativo era o SUAS (Entrevistado 3).

Então, tinha um grupo bastante forte e a lei se pôs como necessidade, muito... na verdade, já tínhamos implementado o Sistema. Existia na verdade, assim... existiam posições até diferenciadas de que na própria lei de 1993, ou seja, a LOAS original ela dava todos os pressupostos para a instituição do sistema único, de todo o novo arranjo estabelecido por resolução do CNAS. E o CNAS era um poder deliberativo, nós tínhamos essa posição inclusive de pessoas até vinculadas ao controle, aos órgãos de controle. Não tinha necessidade da lei, né? Mas, também tinham outros... outras posições que diziam que era importante consignar na lei os avanços estabelecidos pela política na prática (Entrevistado 4).

A ideia principal era fortalecer a institucionalização das ações do MDS e garantir continuidade em uma suposta mudança de governo, com a saída do Partido dos Trabalhadores – PT da presidência nas eleições de 2010 e para isso, várias ações foram planejadas.

O PL SUAS foi elaborado durante o exercício de 2007 e propunha instituir o SUAS e formalizar o pacto federativo ao incluir as responsabilidades de cada ente e dos órgãos de controle social.

Se fosse pela gente já tinha sido antes, embora a gente também fosse atores estrategicamente posicionados, mas a decisão e o momento de encaminhar, quer dizer, o Ministro acerta conosco, mas até ele assinar uma exposição, mandar para o Palácio, e depende da concordância de mais outros tantos ministros, para na Casa Civil assinar, para o Presidente Lula assinar a mensagem encaminhando para o Congresso... nossa, foi um ano!! (Entrevistado 3).

A oportunidade para apresentar o Projeto de Lei foi o aniversário de quatro anos do MDS em 2008, que seria comemorado no dia 12 de março. O Ministro e sua equipe buscaram comemorar o aniversário do MDS e consolidá-lo como o órgão gestor da política de assistência e de desenvolvimento social, apresentando marcos que impunham seu lugar de importância no cenário nacional: A reformulação do organograma do MDS para garantir sua expansão, concurso público para criar uma capacidade burocrática na política pública, mudança na lei de Certificados de Entidades Benéficas de Assistência Social - CEBAS, criação do Índice de Gestão Descentralizada - IGD do Bolsa Família como incentivo à adesão ao Programa e melhoria em sua gestão, além do PL SUAS.

No ano de 2007 e 2008, no segundo mandato do Presidente Lula, o governo contava com uma base de alianças fortalecida e, além disso, com uma boa adesão de gestores e outros atores ao SUAS. 2007 foi um ano profícuo para a institucionalização de aspectos importantes do SUAS: Decreto 6.214 sobre o BPC, Decreto 6.307 sobre os benefícios eventuais, Decreto 6.308 sobre as entidades de assistência social, além de outras produções normativas importantes para as mudanças de operacionalização do SUAS.

Ainda em dezembro de 2007 houve a VI Conferência de Assistência Social em Brasília, cujo tema foi “Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS)”. No eixo gestão – regulação, a proposta de haver uma legislação que tratasse especificamente do SUAS foi deliberada: “*Garantir o modelo de gestão do SUAS, como sistema descentralizado e participativo da assistência social, em*

*legislação específica*” (IPEA, 2014, p.5). Isto significa que a questão de se ter uma lei específica para o SUAS já havia sido amplamente discutida em plenária e estava legitimada com o apoio de importantes atores: representantes de governos dos municípios, dos estados, representantes da sociedade civil, acadêmicos, etc. A consolidação do SUAS por Lei já estava deliberada e certamente teria o apoio de gestores municipais e estaduais, além de outras organizações públicas e privadas. Mas o MDS também contou com grandes aliados políticos, que garantiram o momento e a conjuntura ideal para a conclusão deste processo.

(...) o Ministro Patrus foi um ministro que sempre esteve muito sensibilizado com a questão das nossas necessidades... a gente conseguiu um aliado muito importante, que era o fato da Ministra, nossa Secretária Márcia Lopes, também ter uma influência estratégica na Esplanada, porque ela tinha uma relação, o parentesco dela com o próprio Ministro Gilberto Carvalho, né? O chefe de gabinete do Presidente Lula, e pelas proximidades com o Presidente Lula também. Na verdade, o nosso grande aliado era o Presidente Lula, porque a gente conhecia da sensibilidade dele. Eu não sei com toda certeza, eu não sei até onde a gente conseguiria de novo essas coisas que nós conseguimos. Há conjunturas e conjunturas, há coisas absolutamente determináveis e postas em determinado momento, eu não sei se a gente repete (...). Agora, lá no Palácio, acho que foi, sobretudo, o empenho, veja bem... esse grupo, você tinha o Ministro Paulo Marques como Ministro do Planejamento, de Londrina, como a Ministra Márcia Lopes era de Londrina e o Ministro, o Chefe de Gabinete Gilberto Carvalho era de Londrina, você tinha atores aliados importantes. E a gente ia sem parar lá e conversava muito. A gente buscava convencer muito, então éramos um grupo incansável, parecíamos assim uma espécie de doutrinadores, tinha hora que eles diziam: essa parte vocês não precisam falar mais não, a gente já entendeu (Entrevistado 6).

Sem dúvidas, houve um acúmulo de discussões e formulações no primeiro mandato e avanços em questões importantes que mexeram em “feridas históricas”, ou seja, em questões que incidiam na estrutura histórica da assistência social e que dificultavam esta política a avançar e a se consolidar como direito. Havia uma oportunidade de legitimação do SUAS através de lei no segundo mandato e esta foi aproveitada.

O MDS incluiu o PL SUAS na agenda do CNAS para discussão em fevereiro de 2008, portanto, o PL SUAS foi encaminhado ao Congresso sem a contribuição prévia dos conselheiros, tendo sido negociada inicialmente entre a equipe da SNAS, a assessoria jurídica

do MDS, outros Ministérios e a Casa Civil. Assim foi feita a primeira apresentação aos Conselheiros do CNAS sobre atuação do MDS em relação ao PL SUAS:

(...) Prosseguindo [Ana Lígia Gomes], destacou que se ressentiam de ter a instituição do Sistema Único de Assistência Social referendada e estabelecida em uma lei. Que foi criado e trabalhavam o SUAS via Resoluções e Portarias do CNAS, sendo que na conferência colocavam que o SUAS aparecia em dois decretos naquele momento, sendo uma necessidade e uma recomendação do Ministro, para que o SUAS fosse realmente concretizado, sendo discutido na SNAS um projeto de lei que instituísse o SUAS e que normatizasse algumas questões que estavam positivadas em Portarias, sendo importante seu reconhecimento em lei. (...) que vinham discutindo este projeto de lei com a intenção de que, criado esse trabalho, entregar para a discussão do CNAS. (...) Pediu desculpas, esclarecendo que estava sendo fechada uma proposta para ser discutida, que passava pela consultoria jurídica e pela Casa Civil, para que no dia doze o Presidente Lula pudesse assinar, oportunidade histórica que não poderia ser perdida (...) (Ata da 155ª reunião ordinária do CNAS, fevereiro de 2008, p. 17).

Nota-se, na primeira parte da explanação, que a Secretária Nacional diz que se ressentiu e se desculpa com o Conselho, por saber de sua importância para a deliberação do SUAS e da importância das resoluções, que legitimam o espaço deliberativo do CNAS, porém confirma a necessidade da lei citando a deliberação da VI Conferência e a decisão ministerial como referências. Na segunda parte, explica o processo de formulação interno à SNAS e que se pretendia ampliar a discussão com o CNAS, mas que não perderiam a oportunidade de emissão do PL ao Congresso, pela comemoração do aniversário do MDS no dia 12, fazendo referência ao ato político com a presença do Presidente da República. A Casa Civil foi a arena mais importante na primeira fase da formulação da proposta da lei e envolveu não só os atores do MDS, mas outros Ministérios para a elaboração do projeto enviado ao Congresso, principalmente o Ministério do Planejamento, que é um limitador das ações devido a necessidade de controlar a política econômica do governo.

Antes que o presidente assine a mensagem mandando a Lei, o Ministro do dinheiro precisa concordar, o Ministro do Planejamento... Então, todo mundo que está envolvido de alguma forma precisa concordar. A formatação final da lei, pelo menos no modelo do Presidente Lula, porque eu nunca participei de um cargo tão estratégico dentro de um governo e não sei falar, a formatação final da Lei é feita na Casa Civil. Então precisa concordar o Ministro Patrus, quer dizer, o Ministro da pasta final, aí todos os outros ministros que

de alguma forma estão envolvidos na Lei precisam concordar, todo mundo tem que dar um parecer. A Casa Civil ela é estratégica, ela participa com área jurídica dela da elaboração final, até o Presidente assinar a mensagem e mandar para o Congresso (Entrevistado 6).

Se a primeira dificuldade foi convencer a própria equipe do MDS sobre a importância de se constituir o SUAS em lei, pode-se considerar uma segunda, que foi a negociação entre o governo, ou seja, entre os Ministérios, para fechar uma proposta de lei que não criasse despesas orçamentárias. De acordo com as entrevistas, a situação específica entre o governo foi a exigência de não se criar despesas orçamentárias e financeiras. Após as negociações na Casa Civil, o MDS conseguiu fechar a proposta inicial e enviá-la ao Congresso.

Após encaminhar o PL ao Congresso e ao CNAS, o PL SUAS estava sujeito a sofrer alterações. Foi feito um acordo entre os representantes do MDS e os Conselheiros do CNAS de que poderiam apresentar novas propostas aos deputados, que levariam às comissões como emendas, desde que pactuadas no CNAS. O fato de ser o Deputado Raimundo Gomes de Matos do Partido da Social Democracia do Brasil – PSDB/CE o relator do PL facilitou o acesso e a interação entre o Executivo e o Legislativo, visto o interesse do Deputado pela área setorial e sua articulação como membro Presidente da Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social. Além disso, outros deputados também contribuíram nesta relação, com atenção aos outros Relatores das Comissões, João Dado, do PDT/SP e José Genoíno, do PT/SP. Chamou atenção a participação ativa do Deputado Eduardo Barbosa, também do PSDB, que contribuiu nas negociações e por várias vezes possuía uma assessora para participar das reuniões do CNAS, para acompanhar as discussões.

A gente acertou com alguns importantes, com alguns aliados do PSDB que eram do Fórum de Secretários, que já foram secretários estaduais, como não é de hoje essa dupla, né? Então tem deputados que já foram secretários estaduais, então nós tentamos o tempo inteiro fazer uma interseção de que se o projeto é aquele, em torno daquele PL, que aquele PL fosse discutido ... a gente tentou consensuar uma proposta mínima, né? Eles estavam de acordo e aí eles não mexeram para não criar despesa. Era essa questão, não criar despesa (Entrevistado 3).

Mesmo não sendo do mesmo partido, inclusive sendo da oposição ao partido governista, os deputados se envolveram a favor da proposta de Lei. Eduardo Barbosa e Raimundo Matos eram dois deputados que já haviam sido gestores da assistência social em seus estados, o que garantiu uma boa articulação entre os atores do Executivo e Legislativo.

De acordo com as atas do CNAS do exercício de 2008, havia uma expectativa dos membros do MDS de sancionar a Lei do SUAS ainda em 2008, especificamente em dezembro, na comemoração de 15 anos da LOAS. Porém, Diniz (2005) explicita que a agenda de prioridades governamentais muda, por se tratar de um processo dinâmico.

Questões conjunturais, muitas vezes, forçam o Executivo a tomar iniciativas não previstas em sua agenda. Uma matéria considerada prioritária, em um determinado momento, poderá deixar de sê-la, em face de outras questões que possam ter surgido no decorrer do processo (DINIZ, 2005, p. 341).

Os acontecimentos de 2008 fizeram com que outro projeto de lei, o Projeto de Lei dos Certificados de Entidades Beneficentes de Assistência Social – PL CEBAS, se tornasse da mais alta prioridade, tanto para o MDS quanto para o CNAS, e sua trajetória foi decisiva para a reformulação e a aprovação da Lei do SUAS dois anos mais tarde. Como veremos a seguir, os conflitos que envolveram a tramitação do PL CEBAS e a intervenção da Polícia Federal no CNAS obrigaram os atores do MDS a priorizar a negociação deste PL com o Congresso, e sua trajetória influenciou o andamento da Lei do SUAS.

É isso mesmo. A pressão fez com que a gente tivesse que priorizar apesar de nunca ter abandonado de jeito nenhum, né? Priorizar não é deixar de fazer. Priorizar é jogar todas as energias, tanto que se você for pegar cuidadosamente a parte da Assistência Social que está na lei 12.101, que é a lei do CEBAS e a lei 12.435 você verá que tem ali contradições, porque de fato a gente teve que... nós tivemos que priorizar a lei 12.101 para conseguir fazer sair a lei 12.435. Se não, não teria conseguido também, de jeito nenhum (Entrevistado 2).

### **3.2 O anteprojeto de Lei dos certificados de entidades beneficentes de Assistência Social PL 3021/2008 e as mudanças de prioridade: a construção de esforços para regular a relação público e privado no SUAS**

Juntamente com o PL SUAS, o MDS encaminhou ao Congresso o Projeto de Lei que propunha alteração nos Certificados de Entidades Beneficentes de Assistência Social - CEBAS, chamado PL CEBAS (PL 3021/2008). Os dois projetos de lei, o PL CEBAS e o PL SUAS, assim como outras ações propostas pelo MDS no mesmo período (2007-2008), propunham ampliar a institucionalidade da política pública de assistência social e legitimar o MDS, criado em 2004, como locus da esfera federal de planejamento e gestão da política social de assistência social e desenvolvimento social. Os dois projetos, especialmente,



propunham estabelecer novas regras do jogo político e técnico-burocrático para a política pública de assistência social, tanto entre os entes federativos como entre os governos e as entidades da sociedade civil, com vistas a legitimar uma nova ordem a esta política social. Porém, se o PL SUAS foi encaminhado estrategicamente com a proposta de não apresentar pontos conflitivos, o PL CEBAS certamente não seguiria os mesmos passos.

Então tinha uma concepção. Tinha uma ideia clara. Uma decisão de transformar a área de Assistência Social em uma área mesmo com projetos de Estado. Então, a decisão do Ministério foi muito importante, da Márcia e do Patrus. Nós tínhamos também no CONGEMAS, que é o Colegiado Nacional de Gestores Municipais e no FONSEAS uma correlação de forças que eu acho que também favoreceu bastante para a gente encaminhar o projeto para o Congresso (Entrevistado 5).

O PL SUAS e o PL CEBAS foram encaminhados juntos estrategicamente, bem como o projeto de lei que criava cargos e carreiras no MDS e o projeto de lei para concurso público. As outras duas leis foram acompanhadas pela Comissão Intergestores Tripartite, e as duas primeiras, por se tratar da deliberação da concepção da política de assistência social, foram alvos específicos do CNAS.

### **O que o PL CEBAS propunha?**

O documento enviado ao Presidente da República, de 10 de março de 2008, com as explicações e motivos da propositura da lei, foi assinado pelos Ministros das pastas do Desenvolvimento Social, Previdência Social, Educação, Saúde e Fazenda e tinha a pretensão de mudar a regulação dos Certificados de Entidades Beneficentes de Assistência Social e os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social - de posse do Certificado, as entidades podem pleitear a isenção de todos os impostos, das contribuições sociais como Programa de Integração Social - PIS e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins, e da contribuição patronal à Previdência Social. Na íntegra, o projeto de lei tinha os seguintes objetivos<sup>17</sup>:

a) estabelecer os requisitos para a caracterização e certificação das entidades beneficentes de assistência social; b) **repartir a competência para a certificação das entidades beneficentes entre os Ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, conforme a entidade requerente atue na área de saúde, de educação e**

---

<sup>17</sup> Documento anexo da mensagem do Presidente da República à Câmara dos Deputados enviando o anteprojeto de Lei (E.M.I. nº 00001 – MDS/MPS/MEC/MS/MF, 10 de março de 2008). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=387129>. Acesso em: 03/09/2013.

**de assistência social;** c) estabelecer os requisitos e a forma para que as entidades certificadas como beneficentes de assistência social gozem da isenção das contribuições para a seguridade social; d) redistribuir os processos de concessão e renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS pendentes de julgamento no âmbito do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e do Ministério da Previdência Social aos Ministérios competentes, conforme área de atuação da entidade requerente (grifos meus).

O primeiro item registrado, que era estabelecer requisitos para a caracterização e certificação das entidades de assistência social, de certa forma, já vinha sendo realizado através de resoluções e outras legislações. A grande novidade do PL era o item que implicava outros Ministérios na concessão, revisão e cancelamento do CEBAS e tirava esta atribuição do CNAS.

Cabe destacar a justificativa para as mudanças propostas pelo projeto de lei. Pela legislação em vigor no momento da tramitação do PL CEBAS, para que a entidade fizesse jus à isenção tributária eram necessários alguns requisitos, entre eles que a entidade possuísse o CEBAS<sup>18</sup>, concedido pelo CNAS. Além disso, as entidades precisavam comprovar gratuidade na prestação dos serviços<sup>19</sup> com variação de percentuais para as entidades de saúde, de assistência social e educação. O CEBAS tinha validade de três anos e depois disso havia novo processo para sua revalidação.

Diante deste prazo e o grande número de processos (entre as certificações do CEBAS e suas revisões), havia um acúmulo de documentos sem os pareceres no tempo hábil para que as entidades requeressem as isenções. Com a sobrecarga do CNAS com as ações cartoriais, burocráticas, seus conselheiros ainda tinham a responsabilidade de conceder e renovar os certificados de entidades beneficentes não só de assistência social, como também de saúde e educação. Esse procedimento era um complicador, pois os conselheiros precisavam recorrer a outros Ministérios para buscarem informações e dados sobre a política de educação e saúde. O grande número de processos e a ausência de qualificação dos conselheiros para esta atividade

---

<sup>18</sup> Lei 8.212, de 24 de julho de 1991, no seu art.55.

<sup>19</sup> Decreto 2.535, de 6 de abril de 1998

traziam alguns problemas, dentre os quais, o documento dos Ministros ao Presidente da República destaca<sup>20</sup>:

7. Este procedimento precisa ser aperfeiçoado, dado o considerável lapso temporal entre o período considerado para o cumprimento dos requisitos e a sua análise pelo órgão responsável, o que causa diversas restrições tanto para o administrado quanto para a Administração.

8. Tal prática é nefasta para as entidades por diversos motivos, dos quais quatro podem ser citados: a) o entendimento do Poder Público quanto aos requisitos evolui, naturalmente, ao longo do tempo, pois o que era considerado regular quatro anos atrás pode não ser assim entendido hoje, em vista de uma nova interpretação da matéria; b) com o passar do tempo, a prática beneficente que não foi devidamente documentada perde-se, o que inviabiliza a sua demonstração no momento da análise das exigências; c) a adaptação das entidades às exigências é lenta e não acompanha a evolução normativa da matéria; e d) o indeferimento do Cebas representa um impacto significativo na entidade, que passará a ser devedora de contribuições sociais relativas a três anos.

9. Observa-se que a situação é crítica e não pode ser perpetuada, impondo-se a reformulação da atual sistemática relativa à certificação e à isenção, de forma a permitir um julgamento rápido e eficaz por parte do Poder Público.

De acordo com matéria veiculada pela Câmara dos Deputados, de responsabilidade da “Agência Câmara”<sup>21</sup> de 31 de março de 2008, naquele momento havia mais de 1,8 mil processos parados no CNAS e no Ministério da Previdência Social aguardando algum parecer, levando em média três anos no CNAS.

Quanto ao Ministério da Previdência Social estar envolvido nesse processo, antes do Ministério da Assistência Social ser criado no Governo Lula em 2003 (antes de ser reformulado para MDS em 2004), a assistência social era vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social. Na constituição de um novo Ministério para a assistência social, a legislação vinculou o CNAS a este Ministério, porém com a sanção da Lei 10.684, de 30 de maio de 2003, houve o equívoco de incluir o Ministério da Previdência Social como a instância de recursos dos processos de CEBAS. Ou seja, a entidade iniciava o processo de

---

<sup>20</sup> Documento anexo da mensagem do Presidente da República à Câmara dos Deputados enviando o anteprojeto de Lei (E.M.I. nº 00001 – MDS/MPS/MEC/MS/MF, 10 de março de 2008). <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=387129> acesso em 03/09/2013

<sup>21</sup> <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ASSISTENCIA-SOCIAL/119467-CAMARA-ANALISA-NOVAS-REGRAS-PARA-ENTIDADES-BENEFICENTES.html> Acesso em 04/07/2014.

concessão ou renovação do CEBAS no CNAS, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social, mas se precisasse entrar com recursos quanto ao parecer deste órgão, tinha como instância recursal o Ministério da Previdência, o que causava confusão e demora na tramitação.

Para elaboração do PL CEBAS, os primeiros conflitos apareceram dentro do próprio governo, pois não havia interesse dos demais Ministérios em assumir as certificações, visto a quantidade de processos em tramitação, o que exigiria grande dispêndio de recursos humanos e uma nova rotina burocrática.

A primeira grande dificuldade foi convencer os Ministros da Saúde e da Educação a assumirem a certificação dos hospitais e escolas filantrópicas. Eles alegavam não ter experiência no assunto, nem equipe e que havia um enorme acúmulo de processos a serem analisados. No entanto, depois de várias reuniões entre o Ministro do Desenvolvimento Social e o Presidente Lula, este último determinou aos ministros que na Lei haveria a alteração com cada ministério certificando instituições de sua área. Nenhum deles – incluindo o MDS – tinha equipe, local, cargos para montar a estrutura necessária, então isso não deveria, segundo o Presidente Lula, ser empecilho. Haveria, no entanto, um ganho de qualidade uma vez que um hospital certificado pelo Ministério da Saúde poderia não só vincula-lo ao SUS como fiscalizá-lo com técnicos que entendiam do assunto (Entrevistado 1).

Para compreender a importância da proposta de reformulação na condução de concessão e renovação do CEBAS, é preciso retomar o contexto em que se estabeleceu a relação com as entidades beneficentes e filantrópicas no campo de atuação da assistência social, e como essa realidade influenciou sua trajetória como uma política híbrida, entre dois estatutos: o primeiro, tentando se consolidar como política pública de direito a partir da Constituição Federal de 1988, com normas e procedimentos instituídos por legislações, passíveis de fiscalização de órgãos de controle, regidos por princípios republicanos de participação e controle social. O outro, ligado à filantropia e ao dever moral, mantendo relação com entidades que historicamente se consolidaram no atendimento aos pobres e desvalidos, com características de individualização dos problemas sociais, da ajuda, da caridade e do não direito, sem a regulação das práticas pelo Estado e ainda com acesso ao fundo público (MESTRINER, 2001; COLIN, 2008; SPOSATI, 2009).

### **3.2.1 Compreendendo a complexa relação entre público e privado na Assistência Social: os antecedentes da regulação prevista pelo PL CEBAS**

A Constituição Federal e a LOAS indicaram a parceria entre público e privado na área de atuação da política de assistência social, porém, não estabeleceram de forma explícita quais eram as entidades de assistência social. No texto original da LOAS de 1993, sem ainda ter sofrido alteração, o artigo 3º dizia: “Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos”.

Além disso, a Constituição Federal ainda garantiu que as entidades filantrópicas tivessem acesso ao fundo público, pelo financiamento público direto através de subvenções, e também pelo financiamento indireto, com as exonerações tributárias, levando em consideração a útil e tradicional intervenção destas organizações e entidades nas sequelas da questão social. Para ilustrar, vejamos dois artigos importantes que tratam desta temática na Constituição Federal:

Art. 150 – Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I – exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

II – instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

III – cobrar tributos:

a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado; b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou; c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

IV - utilizar tributo com efeito de confisco;

V - estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público;

VI – **instituir impostos sobre:** a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros; b) templos de qualquer culto; c) **patrimônio, renda ou serviços de partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos**

**da lei;** d) livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão; e) fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros e/ou obras em geral interpretadas por artistas brasileiros bem como os suportes materiais ou arquivos digitais que os contenham, salvo na etapa de replicação industrial de mídias ópticas de leitura a laser. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 75, de 15.10.2013)

.....

(Constituição Federal de 1988 – grifos meus).

Art.195 - A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

.....

**§ 7º São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.**

.....

(Constituição Federal de 1988 – grifos meus)

Neste percurso, nem todas as entidades filantrópicas ou sem fins lucrativos podem ser entendidas como de assistência social. Colin (2008) retoma a Constituição Federal para demonstrar a imprecisão conceitual na legislação sobre as entidades e organizações sem fins lucrativos: o artigo 150, inciso VI, alínea C, inclui a expressão instituições de educação e assistência social, sem fins lucrativos; o artigo 195, §7º, usa o termo entidade beneficente de assistência social; o artigo 199 se refere à entidade filantrópica; o artigo 203, caput, e inciso II, refere-se a escolas filantrópicas; o artigo 204, inciso I, trata de entidades beneficentes e de assistência social; o artigo 222, §1º, utiliza-se de entidades não governamentais.

A essa imprecisão conceitual da Constituição, somaram-se outras legislações que ampliaram o rol de possibilidades de atuação das instituições privadas ou de entidades não governamentais nas relações com o setor público estatal na década de 1990, como as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP; as cooperativas sociais; as Organizações

Sociais – OS e outras instituições/organizações identificadas com o conceito incerto de “terceiro setor” (MONTAÑO, 2008), que atuam nas mais diferentes áreas setoriais.

Essas entidades, ditas filantrópicas ou sem fins lucrativos, que se estabeleceram atendendo a parcela mais empobrecida principalmente nas áreas de cultura, saúde, educação e assistência social, desde 1930 tiveram acesso ao fundo público com a existência de subvenções de recursos para suas atividades, e indiretamente através de isenções fiscais e tributárias, através das avaliações do Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS. O fato de haver um único órgão responsável pelas certificações de filantropia de áreas distintas contribuiu para a dificuldade de delimitar as ações específicas da assistência social, colaborando para a associação do conceito de assistência social aos conceitos de filantropia e/ou sem fins lucrativos (COLIN, 2008). Qualquer atividade destinada aos “pobres”, “carentes”, “desvalidos”, foi sendo associada à assistência social, mesmo sendo atividade ou ações exclusivas das áreas específicas como saúde (leitos em hospitais, tratamentos de saúde gratuitos, órteses e próteses, etc.) e educação (bolsas de estudo, creches, reforço escolar).

O acesso das entidades assistenciais e filantrópicas ao fundo público, data da década de 30 e inscreve-se nas estratégias do Estado para o enfrentamento das diferentes expressões da questão social no Brasil. Este acesso foi regulamentado por várias legislações que definiram as formas de concessão de benefícios, subvenções, isenções fiscais e outras modalidades de reconhecimento pelo Estado da atuação das associações civis sem fins lucrativos no campo da prestação de serviços assistenciais. Em 1938, no contexto do Estado Novo, é criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), que, entre suas atribuições, opinava sobre as subvenções concedidas pelo governo federal às instituições assistenciais (RAICHELIS, 2005, p.126).

Mesmo com a substituição do CNSS pelo CNAS<sup>22</sup>, em 1994, o novo Conselho Nacional continuou a ser o responsável pelas concessões dos certificados de filantropia e assumiu toda a parte cartorial do CNSS. Como outros conselhos de políticas instituídos após a Constituição de 1988, o CNAS compõe um espaço perpassado por conflitos, por sua própria natureza de

---

<sup>22</sup> Além da herança cartorial, o CNAS substituiu o CNSS em meio a denúncias de corrupção e de oneração dos cofres públicos por meio das subvenções às entidades. Em 1993, conhecida como a Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI dos Anões do Orçamento<sup>22</sup>, esta descobriu um esquema de corrupção em que os parlamentares responsáveis pela Comissão de Orçamento da Câmara dos Deputados recebiam propinas de municípios e empreiteiras para liberação de recursos para obras através de emendas parlamentares ou de aprovação de recursos já destinados e, além disso, beneficiavam-se com subvenções sociais de Ministérios para entidades “fantasmas” que tinham o Certificado de Entidade Beneficente concedido pelo então Conselho Nacional de Serviço Social, cujos responsáveis legais eram parentes e “laranjas” dos parlamentares. Fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u65705.shtml> acesso em 05/06/2014.

espaço público que congrega Estado e sociedade civil para a gestão compartilhada da política pública de assistência social. Os conselhos, de modo geral, possuem esta característica “(...) já que neles estão presentes os interesses econômicos ou de grupos e classes, até porque a formulação de políticas envolve distribuição de recursos, que no sistema capitalista são apropriados e distribuídos de forma desigual (...)” (PINHEIRO, 2008, p.19). O CNAS, diferente dos demais conselhos, ainda tinha a peculiaridade de ser o órgão que decidia quais entidades receberiam os recursos públicos indiretos, através da concessão do CEBAS (um dos critérios para conseguir os benefícios de subvenção e isenções), o que lhe dava grande poder institucional e político nas relações com o governo e com as entidades e organizações da sociedade civil.

Houve, ao longo dos anos, inúmeras iniciativas no sentido de mudar a certificação das entidades beneficentes. Havia um entendimento de que o Executivo deveria se responsabilizar por isto, uma vez que exige expertise que os Ministérios têm e não o Conselho Nacional, antigo responsável. Ocorre que o CNAS sempre resistiu e articulou movimentos nacionais com força política (como as APAEs, a CNBB, dentre outras). A sociedade civil do CNAS entendia que seria uma forma de diminuir sua influência e poder no CNAS e que o Executivo queria dificultar a certificação para diminuir a renúncia fiscal (Entrevistado 1).

Após implementação do SUAS, a relação público e privada na assistência social era um dos eixos centrais que deveria ser motivo de dedicação da equipe de governo para ser regulada, inclusive incluída como eixo estruturante da PNAS de 2004, visto que historicamente, as entidades não tinham regras claras nas execuções de suas ações, o que deveria mudar no caso do estabelecimento de um sistema público de gestão da política social, que por razão de lei, tinha que incluir as entidades. Sposati, a respeito de defender o modelo brasileiro de proteção social não contributiva, engloba este aspecto como um dos principais motivos de atenção, especificando a necessidade de deslocar a centralidade das práticas privadas, leigas e religiosas, para a regulação estatal, inclusive com alteração no modo de destinação de recursos financeiros do Estado às entidades, tirando-lhes o modelo de subvenção às ações privadas e constituindo características de aplicação pública (SPOSATI, 2009).

Era preciso alterar as relações entre público e privado travadas até então, e estabelecer novas regras, ou seja: 1) definir o que eram as entidades da seara específica da assistência social; 2) incluir as entidades que prestam serviços assistenciais na nova proposta do SUAS, ou melhor,



vinculá-las ao SUAS conforme proposta do PL SUAS (artigo 36 do anteprojeto de lei já apresentado no Quadro 4), o que requeria vinculá-las às mesmas normas e procedimentos dos órgãos públicos estatais para composição do Sistema, desorganizando a assistência paralela historicamente prestada por estas entidades, sem parâmetros de qualidade, sem regulação e monitoramento estatal, e organizando uma nova prática, incumbida de transformar as ações destas entidades conforme princípios fundantes da esfera pública e do direito da assistência social como política pública não contributiva; e 3) tirar do CNAS a responsabilidade cartorial de certificar entidades e passar aos órgãos do Executivo, para que o Conselho ocupasse efetivamente seu papel de deliberar e fiscalizar a política de assistência social.

O histórico de ser o responsável legal por decidir quem teria ou não acesso ao fundo público impossibilitou que o CNAS conseguisse avançar em outras atribuições e competências<sup>23</sup> ao longo dos anos de seu funcionamento, pois havia uma demanda de serviços burocráticos que tensionaram seu lugar de espaço democratizante da política pública de assistência social.

---

<sup>23</sup> De acordo com a LOAS, antes da Lei 12.101 de 2009, em seu Art. 18. Compete ao Conselho Nacional de Assistência Social: I – aprovar a Política Nacional de Assistência Social; II – normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social; III – observado o disposto em regulamento, estabelecer procedimentos para concessão de registro e certificado de entidade beneficente de assistência social às instituições privadas prestadoras de serviços e assessoramento de assistência social que prestem serviços relacionados com seus objetivos institucionais (redação dada pela Medida Provisória nº 2.187 – 13, de 24.8.2001); IV – conceder registro e certificado de entidade beneficente de assistência social (redação dada pela Medida Provisória nº 2.187 – 13, de 24.8.2001); V – zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social; VI – a partir da realização da II Conferência Nacional de Assistência Social em 1997, convocar ordinariamente a cada quatro anos a Conferência Nacional de Assistência Social, que terá atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema; VII – (Vetado); VIII – apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social; IX – aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais equitativa, tais como: população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias; X – acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados; XI – estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS); XII – indicar o representante do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) junto ao Conselho Nacional da Seguridade Social; XIII – elaborar e aprovar seu regimento interno; XIV – divulgar, no Diário Oficial da União, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os respectivos pareceres emitidos.

Parágrafo Único. Das decisões finais do Conselho Nacional de Assistência Social, vinculado ao Ministério da Assistência e Promoção Social, relativas à concessão ou renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, caberá recurso ao Ministro de Estado da Previdência Social, no prazo de trinta dias, contados da data da publicação do ato no Diário Oficial da União, por parte da entidade interessada, do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS ou da Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda (incluído pela Lei nº 10.684, de 30.5.2003).

Com a implantação do SUAS, mudanças no papel do CNAS eram imprescindíveis à medida que se necessitava de suas deliberações para as reformas reestruturantes e organizacionais do Sistema e além do que, esta era uma demanda antiga de profissionais, conselheiros e militantes afetos a uma nova construção da política de assistência social que efetivamente incluísse a participação e o controle social. Porém, esta talvez tenha sido uma das maiores “batalhas” travadas para a gestão do SUAS.

### **3.2.1.1 A regulação do artigo 3º da LOAS**

A primeira iniciativa de regulamentar as entidades de assistência social no SUAS foi a Resolução 191 de 10 de novembro de 2005, do próprio CNAS, e depois o Decreto 6.308 de 14 de dezembro de 2007, que trataram de regulamentar o artigo 3º da LOAS e definir as especificações das entidades e organizações da assistência social. Este processo não se deu sem conflitos, onde diferentes interesses e ideias perpassaram o debate até as definições normativas.

A assistência social possui como iniciativa a complementariedade de entidades e organizações não governamentais sem fins lucrativos na execução de serviços e outras ações, porém não havia uma delimitação conceitual, nem jurídica, que enquadrassem quais dessas entidades poderiam ser consideradas de assistência social. A Resolução 191/2005 do CNAS, seguindo as perspectivas da nova PNAS (2004), definiu as características das entidades de assistência social em seu art.1º:

I - ser pessoa jurídica de direito privado, associação ou fundação, devidamente constituída, conforme disposto no art.53 do Código Civil Brasileiro e no art.2º da LOAS; II – ter exposto, em seu relatório de atividades, seus objetivos, sua natureza, missão e público conforme delineado pela LOAS, pela PNAS e suas normas operacionais; III – realizar atendimento, assessoramento ou defesa de garantia de direitos na área da assistência social e aos seus usuários, de forma permanente, planejada e contínua; **IV – garantir o acesso gratuito do usuário a serviços, programas, projetos, benefícios e à defesa e garantia de direitos, previstos na PNAS, sendo vedada a cobrança de qualquer espécie;** V – possuir finalidade pública e transparência nas suas ações, comprovadas por apresentação de planos de trabalho, relatórios ou balanço social de suas atividades ao Conselho de Assistência Social competente; VI – aplicar suas rendas, seus recursos e eventual resultado operacional integralmente no território nacional e na manutenção e no desenvolvimento de seus objetivos institucionais; Parágrafo único. Não se caracterizam como entidades e organizações de assistência social as entidades religiosas, templos, clubes

esportivos, partidos políticos, grêmios estudantis, sindicatos, e associações que visem somente o benefício de seus associados que dirigem suas atividades a público restrito, categoria ou classe. (Grifos meus)

O principal motivo do descontentamento de alguns atores, sujeitos e instituições, para a regulamentação desta resolução foi o fato de haver deixado explícito a obrigatoriedade de não cobrança dos usuários pelos serviços assistenciais, além do receio de que havendo delimitações claras das entidades de assistência social, as entidades destinadas às outras áreas perdessem o direito ao CEBAS e às exonerações tributárias.

No estudo de Colin (2008, p.89), no capítulo II, dedicado a pesquisa sobre estas divergências conceituais referentes às entidades de assistência social, a autora identificou pelo menos três vertentes de posicionamentos nos debates que se seguiram na esfera federal a respeito da tentativa de regulamentar o artigo 3º da LOAS: a primeira, formada principalmente por representantes de grandes instituições de Educação e Saúde, defendiam dentre outras coisas, a liberação da comprovação de percentual mínimo de atendimento pelo SUS (60% dos atendimentos ou internações devem ser destinadas ao SUS) e a extensão das condições do Programa Universidade para Todos - PROUNI<sup>24</sup> para entidades destinadas ao atendimento da educação infantil, fundamental e médio. A segunda, preocupada na defesa da gratuidade dos serviços focalizados para pessoas mais pobres, com apelo à caridade e à solidariedade, representantes de entidades com enfoque na assistência social tradicional. A terceira procurou a defesa da classificação dos serviços socioassistenciais como parâmetro para a definição das entidades de assistência social, fazendo clara alusão aos princípios e diretrizes da PNAS.

O Decreto 6.308 de 2007, seguindo as orientações da Resolução 191, incluiu em seu artigo 2º como entidades de assistência social aquelas que prestam atendimento de proteção social básica e especial ao público em situação de vulnerabilidades e riscos sociais; que assessorem os movimentos sociais e as organizações de usuários e lideranças relacionados ao público de assistência social, de forma a fortalecê-los com capacitações e cursos de formação; aquelas

---

<sup>24</sup> O Programa Universidade para Todos - PROUNI foi instituído pela Lei 11.096, de 13 de janeiro de 2005. A Lei regulou a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior. De acordo com o Art.10. A instituição de ensino superior, ainda que atue no ensino básico ou em área distinta da educação, somente poderá ser considerada entidade beneficente de assistência social se oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa de estudo integral para estudante de curso de graduação ou sequencial de formação específica, sem diploma de curso superior, enquadrado no §1º do art. 1º desta Lei, para cada 9 (nove) estudantes pagantes de cursos de graduação ou sequencial de formação específica regulares da instituição, matriculados em cursos efetivamente instalados e atender às demais exigências legais.

voltadas prioritariamente para defesa e efetivação dos direitos, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social.

Estas normatizações delimitaram quais das entidades poderiam se inscrever nos Conselhos de Assistência Social e possuir vínculo com o SUAS para receber recursos e ofertar serviços específicos desta política social. Dessa forma, houve a intenção de deliberar sobre as ações da assistência social e qualificá-la diante das demais políticas sociais. Pinheiro (2008) revela que durante a década de 1990 houve várias tentativas de regulamentar essas entidades, com a elaboração de pesquisas, seminários, e eventos realizados pelo CNAS e pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, mas não houve interesse do governo em enfrentar esta discussão. A principal dificuldade em regulamentar estas instituições sempre foi o fato de estarem relacionadas ao recebimento do CEBAS e de subvenções e das isenções fiscais e tributárias.

Diante da possibilidade de entidades de diferentes naturezas receberem o CEBAS e terem acesso à isenção, Pinheiro (2008) contribui com uma importante colocação. As pequenas entidades de assistência social, que possuem pouco ou nenhum recurso ficaram em uma posição desigual e de desvantagem com as grandes instituições, principalmente as da Saúde e da Educação, que dispunham de recursos e infraestrutura para pleitear o Certificado que exigia, de certo modo, um aparato político, técnico e administrativo.

Esse fato pode provocar situação em que uma pequena entidade de assistência social, componente da rede socioassistencial sem o Cebas, tenha que retirar recursos financeiros, inclusive de verbas públicas, para pagar impostos e contribuições. Muitas vezes, as grandes entidades, além de possuírem contadores, despachantes e advogados, ainda utilizam intermediários nesse processo, muitos deles assessores e/ou os próprios deputados estaduais, federais, senadores e até governadores (PINHEIRO, 2008, p.32).

O Decreto 6.308 iniciou o processo de transformação das relações de poder entre os atores públicos e privados na política de assistência social, um dos eixos fundamentais da política que se constituiu historicamente e que determinou o campo de atuação desta política pública como um híbrido entre política de direito e assistencialismo e filantropia, onde cabia qualquer atividade destinada aos mais pobres. Ações de saúde, de educação, de habitação, e outras políticas setoriais, quando não encontravam espaço em suas áreas, eram incentivadas e

incrementadas pela assistência social, exatamente pela falta de delimitação de seus objetivos e da ausência de regulação das entidades e organizações da sociedade civil. Além disso, ainda havia confusão entre ser filantrópica e ser de assistência social, associando o conceito de assistência social a ajuda, benesse, caridade e filantropia.

O impacto do Decreto já se deu no processo eleitoral do CNAS para a representação da sociedade civil, agendada para abril de 2008, pois outras entidades que não de assistência social, até então, tinham assento no CNAS e participavam como conselheiras das deliberações da política social. Identificou-se, portanto, nas discussões que se seguiram ao Decreto, pelo menos dois paradigmas fundamentais: o conceito de “política de assistência social” (ainda entendida por alguns conselheiros como qualquer iniciativa destinada aos pobres – bolsas nas universidades, apoio escolar, atendimento gratuito em hospitais privados, etc) e de “participação e controle social” nos conselhos de políticas. Foi possível analisar dois pólos de coalizões, formados de um lado por representantes dos governos e de outro da sociedade civil, explicitados na ata de janeiro de 2008 do CNAS, quando o Decreto foi discutido pela primeira vez:

**Representantes governamentais** (Ministério da Fazenda e Secretaria Municipal do Rio de Janeiro/CONGEMAS) - defesa de que somente entidades da sociedade civil ligadas diretamente à assistência social poderiam votar e serem votadas no CNAS, excluindo assim entidades de saúde, cultura e educação, a não ser que fossem mistas, ou seja, além da assistência social, atuassem em outra área.

O conselheiro Marcelo<sup>25</sup> destacou que, em sua opinião, conforme a avaliação com o Decreto, por exemplo, uma Universidade não participaria do processo de eleição nem como eleitora, nem como candidata, mesmo que tivesse CEBAS devido à gratuidade de vinte por cento (...). Concluindo, observou que, em sua opinião, hospital não era uma entidade de Assistência Social, Universidade também não (154ª Ata de Reunião Ordinária do CNAS, janeiro de 2008, p.16).

Os argumentos indicavam que o fato de uma entidade ou organização possuir o certificado de beneficente não implicava em sua vinculação ao SUAS, e que o Conselho de Assistência Social, voltado para o debate desta política específica, não seria um conselho intersetorial, portanto, deveria abarcar representações específicas que contribuíssem para sua atuação.

---

<sup>25</sup> Representante do CONGEMAS.

**Representantes da sociedade civil** (Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras – FASUBRA; Conselho Federal de Serviço Social - CFESS; Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR; Federação Brasileira de Inclusão Social, Reabilitação e Defesa da Cidadania – FEBIEX; Associação Brasileira das Universidades Comunitárias - ABRUC) – defesa de que para participar do CNAS deveriam ser mantidas outras entidades, visto se tratar de controle social, exercido por qualquer entidade da sociedade civil, de qualquer natureza. Argumentaram que o Decreto não especificava sobre a participação no CNAS e que a Constituição Federal e a LOAS tratavam de participação social e controle social de forma ampliada.

O Conselheiro João Paulo,<sup>26</sup> não concordando com as palavras do Conselheiro Marcelo, destacou que o assunto foi trazido ao conselho justamente para ser esclarecido, encontrando que as Universidades públicas no país faziam Assistência demais. (154ª Ata de Reunião Ordinária do CNAS, janeiro de 2008, p.16).

A conselheira Eutália<sup>27</sup> destacou que se deveria primeiro considerar que a interpretação do Decreto não estava só direcionada à condução de um processo eleitoral, concordando com o conselheiro Marcelo sobre a interpretação do Decreto, mas que, do ponto de vista do Controle Social, da composição de um conselho teria que se ter mais cuidado com esta interpretação, referindo-se, ademais à missão das entidades sociais (154ª Ata de Reunião Ordinária do CNAS, janeiro de 2008, p.16).

O conselheiro Ademar<sup>28</sup> achou importante a reflexão feita do ponto de vista do Controle Social, que encontrava ter faltado na discussão. (...) Que não poderia dizer que em qualquer Conselho deste país, uma organização estava cerceada de participar de um processo, dando exemplos de entidades que gostaria de ver representadas. Que era modelo que defendia e não acreditava que a Legislação dizia o contrário, não podendo pensar nesse Decreto se ele não era combinado com a Legislação que estava acima dele, a Constituição e a Lei Orgânica de Assistência Social (154ª Ata de Reunião Ordinária do CNAS, janeiro de 2008, p.16).

A equipe do MDS não se pronunciou contra ou a favor no debate que se seguiu sobre o processo eleitoral em janeiro, mas contornou este conflito apresentando uma instrução

---

<sup>26</sup> Representante da FASUBRA.

<sup>27</sup> Representante do CFESS.

<sup>28</sup> Representante do MNMMR.

normativa (apresentada como instrução normativa da Secretaria Nacional de Assistência Social número 2/2008) na reunião seguinte, onde deixava claro que para inscrição no processo eleitoral, as entidades precisavam seguir as normatizações da política de assistência social, inclusive deveriam garantir a prestação de serviços já seguindo a classificação hierarquizada da proteção social básica e especial, o que excluía as demais instituições de outras políticas públicas. Pode-se considerar esta uma estratégia do MDS para conduzir o debate e a regulação da política, pois possui maiores condições de direcionar as discussões no espaço do CNAS, por possuir outros artifícios e mecanismos diante dos demais atores.

O PL CEBAS fazia parte, portanto, de parte de uma estratégia maior do MDS de organizar o Sistema Único de Assistência Social, especificamente no que se relacionava às relações com as entidades privadas. Agora que já caracterizadas as entidades de assistência social e com a perspectiva de vinculá-las ao SUAS (incluído no PL SUAS), era preciso repassar as demais entidades para a responsabilidade dos órgãos estatais de suas áreas de atuação, fortalecendo assim as práticas da assistência social como política pública, com objetivos definidos e normas para sua regulação, tanto para serviços estatais quanto para os privados.

Cabe, porém, uma ressalva. Assim como o PL SUAS, o PL CEBAS também não foi debatido anteriormente no CNAS e se transformou em objeto de grande disputa para além do Conselho, mobilizando diversos atores com os interesses de que não se mudassem as regras, pelos motivos óbvios de permanência da concessão do Certificado pelo CNAS, onde certamente havia muitas debilidades no processo, mas também mais flexibilidade nos procedimentos e outorga de poder aos conselheiros.

### **3.2.2 Operação Fariseu e a oportunidade de mudanças na correlação de forças no CNAS**

Um dia após o encaminhamento do PL SUAS e do PL CEBAS ao Congresso Nacional, ou seja, no dia 13 de março de 2008, a Polícia Federal - PF se apresentou ao CNAS com mandado de busca e apreensão de documentos e equipamentos, devido à investigação sobre concessões ilegais do Certificado de Entidades Beneficentes, intitulada “Operação Fariseu”. Seis pessoas foram presas, dentre elas o ex-presidente do CNAS Carlos Ajur Cardoso Costa e dois conselheiros; dois servidores do CNAS foram exonerados. O presidente do CNAS, Silvio Lung pediu seu afastamento, por ter sido indiciado e estar sob investigação. Todos os investigados eram representantes da sociedade civil. A acusação era de recebimento de propina para a votação de pareceres favoráveis e aprovação de certificados às entidades para

garantir as isenções fiscais e tributárias, tendo se iniciado a investigação em 2004, após denúncia de uma entidade.

Diante do ocorrido a vice-presidente Simone Albuquerque, representante do MDS, assumiu a presidência do CNAS interinamente, de forma a garantir a continuidade dos trabalhos até a eleição de um novo presidente. O CNAS se posicionou com o adiamento das eleições da sociedade civil, marcada para abril, por 90 dias, para não correr o risco de haver entidades sob investigação eleitas, ou seja, era preciso aguardar mais informações sobre os processos; também optou pela suspensão do julgamento de processos de certificações até a conclusão do processo eleitoral; fez solicitação de informações para a Polícia Federal a respeito das entidades investigadas, e programou a realização de reunião ampliada para discussão sobre o controle social. Também os conselheiros decidiram criar um Grupo de Trabalho - GT (Resolução 47, de 5 de maio de 2008 do CNAS) para elaborar uma agenda de trabalho ao CNAS com os seguintes temas:

- a) o controle social no SUAS e a definição de regras para eleição da sociedade civil nos conselhos de assistência social;
- b) o debate do Projeto de Lei 3021/2008 que trata dos novos rumos da certificação de entidades beneficentes de assistência social;
- c) o debate do Projeto de Lei 3077/2008 que dispõe sobre a regulamentação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS;
- d) a revisão interna dos procedimentos do CNAS; e
- e) discutir a programação e realização da Reunião Ampliada e descentralizada (Art. 1º da Resolução 47/2008 do CNAS).

Esse GT foi ampliado, e não só composto por conselheiros, e foi assim distribuído: 6 (seis) representantes indicados pelo CNAS (três governamentais e três não governamentais) – MDS, Secretaria Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro, Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social do Tocantins; 1 (um) representante dos Conselhos Estaduais de Assistência Social – Conselho Estadual de Assistência Social do Rio de Janeiro; e 5 (cinco) representantes indicados pelo Fórum Nacional de Assistência Social – Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais – ABONG; Fórum Mineiro de Assistência Social; Fórum Nacional de Direitos Humanos; Federação Nacional das APAES; e Movimento Nacional de População de Rua. Outros colaboradores puderam participar e o GT contou ainda com a contribuição da Secretaria Executiva do CNAS. Esta foi uma importante estratégia para ampliação do debate e principalmente, sensibilizar um grande número de atores sobre a



importância da mudança no CNAS e nos certificados. Este GT ajudou a formular propostas para o PL CEBAS e para o PL SUAS, junto à Comissão de Política do CNAS.

Se até aquele momento, realizar uma grande transformação no CNAS com o apoio de membros significativos da sociedade civil era praticamente impossível, apareceu a oportunidade com a intervenção da Polícia Federal e o impacto do fato na mídia. Assim, a questão dos certificados se tornou prioridade na agenda decisória do governo federal.

Kingdon explicita que quando a formulação de um problema encontra as alternativas de resolvê-los em uma conjuntura política favorável, há então maior probabilidade de haver uma prioridade de decisão em determinada questão.

Em alguns momentos ao longo do caminho, ocorrem algumas associações parciais: soluções para problemas que não contam com receptividade naquele momento político; políticas para propostas que estão desacompanhadas da ideia de que um grande problema está sendo resolvido; políticas e problemas, ambos clamando por uma ação, mas sem uma alternativa disponível. Contudo, a completa junção das três dinâmicas aumenta significativamente as chances de um tema se tornar parte de uma agenda de decisão (KINGDON, 2006, p.234).

A equipe de gestores da política pública da assistência social já identificava um problema com as certificações pelo CNAS, porém não conseguia fazer com que este fosse visto como uma problemática a ser enfrentada pelo governo, nem pelos atores do CNAS. A SNAS/MDS tinha uma alternativa e sua formulação (PL 3021 – PL CEBAS), que era passar o trabalho de certificação para os Ministérios afins, entretanto sem o apoio e consenso desta definição no CNAS, já que este não era visto como um problema de grande monta a ser resolvido e principalmente, havia interesses divergentes de muitos atores neste processo, que extrapolavam a arena do Conselho.

A questão então passou a ser um problema urgente de resolução devido às denúncias de corrupção envolvendo exatamente membros da sociedade civil, o que mudou radicalmente as correlações de forças dentro do Conselho, ou nos termos de Kingdon, o fluxo de política foi alterado. As três dinâmicas (problema, política pública e política) encontraram sua “janela de oportunidade” para que a situação dos Certificados Beneficentes de Assistência Social se tornasse a prioridade número um na agenda governamental.

No período prévio à ação, a Polícia Federal havia investigado tantos os conselheiros e ex-conselheiros da sociedade civil quanto do governo federal. No entanto, nada foi encontrado contra nenhum conselheiro governamental, apenas contra os conselheiros da sociedade civil. Isso fez com que o poder de discussão e argumentação da sociedade civil enfraquecesse em relação à sua posição histórica de contrária à alteração da LOAS (Entrevistado 8).

Após a intervenção da Polícia Federal, houve a mobilização de muitos atores e instituições em torno da questão das certificações. Pode-se avaliar a participação ativa do governo federal, que aproveitou a situação para imprimir o tom do debate a favor das mudanças e da defesa pela construção de uma política pública de assistência social efetivamente não contributiva, e por outro lado, a organização de grandes instituições e a mobilização de atores sociais e políticos para a permanência e a continuidade do paralelismo entre a política pública estatal e as ações da rede privada.

### **3.2.3 As principais disputas, diferentes interesses e os argumentos envolvendo os certificados: o paradigma da assistência social como política pública não contributiva**

No mês de abril de 2008, logo após a intervenção da Polícia Federal, houve duas audiências públicas na Câmara dos Deputados sobre as certificações e o PL CEBAS, uma pela Comissão de Seguridade Social e Família e a outra pela Comissão de Tributação e Finanças. O parlamento e o CNAS se tornaram as principais arenas de conflito aonde os maiores embates de diferentes interesses sobre os certificados vieram à tona. A partir da análise das atas do CNAS entre 2008 e 2009, podem-se levantar várias questões e os posicionamentos dos atores em relação ao tema das certificações, onde se conclui a importância deste espaço político para a deliberação da política pública e para a disputa efetiva das correlações de forças que delineiam as regras institucionais da política.

Os posicionamentos se diversificaram, rompendo a ideia de que governo e sociedade civil são “blocos” homogêneos contrários, tratando-se de deliberar sobre a política de assistência social, ou que um ou outro “bloco” possui a hegemonia na condução da política, reforçando a teoria da correlação de forças e das disputas antagônicas atravessadas por interesses diversos que não só o econômico, mas nos campos ético-moral, das convicções políticas e sociais, etc.

O encaminhamento do jogo de alianças da sociedade civil com a representação governamental é elemento fundamental para o

estabelecimento de certos consensos, o que aponta para a questão das estratégias políticas a serem adotadas no processo de correlação de forças. Um aspecto refere-se à concepção que estabelece uma divisão entre governo e sociedade civil, como se fossem blocos antagônicos, como se cada uma dessas instâncias fosse homogênea internamente e defendesse sistematicamente as mesmas posições. No entanto, nem a “bancada” da sociedade civil é homogênea, nem os representantes governamentais fecham “em bloco” em torno das mesmas posições (RAICHELLIS, 2005, p. 142).

O MDS, a partir de seus principais representantes, aproveitou a oportunidade de fragilidade do CNAS diante da situação da investigação de representantes da sociedade civil para expandir suas argumentações sobre a necessidade de aprovação do PL CEBAS e do PL SUAS, entendendo ser uma lei complementar a outra. O principal argumento era o de fortalecimento do CNAS, apelando para a sociedade civil e o momento de fragilidade da imagem do Conselho e de seus conselheiros. No discurso da Secretária Nacional de Assistência Social proferido no CNAS na primeira reunião após a Operação Fariseu, percebe-se a intenção de sensibilizar os conselheiros e convidados, e principalmente, aproveitar o clima de insegurança, para legitimar a necessidade de se efetivar as mudanças propostas pelo MDS, já prevendo que teriam muitos interesses e, portanto, muitos entraves neste processo.

Prosseguindo, a Presidente interina passou a palavra à Conselheira e Secretária Ana Lúcia, que manifestou sua preocupação, destacando que o Conselho nesse momento tinha duas mediações importantes, **não havendo nenhuma voz que defendesse que o CNAS permanecesse com a função de gestor de certificar entidades.** Que no momento atual as circunstâncias eram as piores possíveis para um processo eleitoral, observando que a composição do CNAS mudaria quando não mais tivesse a competência de certificar, havendo muitos interesses em jogo (Ata da 156 reunião ordinária do CNAS, abril de 2008, p.9 – grifos meus).

Realmente, com o impacto da situação, naquele momento não havia vocalização a favor da permanência das certificações no CNAS ou outra discordância com o PL CEBAS, mas não tardou as entidades e outras organizações reivindicarem maior participação no processo decisório sobre as questões que o Projeto de Lei do CEBAS enfrentava. Em julho de 2008 houve eleições da sociedade civil e nova eleição para a Presidência e Vice-Presidência do CNAS, onde assumiu a representante do MDS Valdete Barros Martins e o representante da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, Padre Nivaldo Luiz Pessinatti, que passaram a conduzir os trabalhos. Vários eventos para discutir o projeto de lei dos

Certificados foram propostos por Conselhos Estaduais, instituições como Centro de Integração Empresa- Escola - CIEE e Gazeta Mercantil, CNBB, Associação Nacional das Escolas Católicas, Câmara dos Deputados, entre outras. Foram várias reuniões e seminários provocados por instituições privadas e outras organizações, associações do terceiro setor, em vários estados do país, todas interessadas em esclarecimentos sobre a temática, com ativa participação de membros do MDS e do CNAS. Esse processo foi desde o início muito complexo, mesmo dentro do governo, por ser permeado de interesses conflitantes.

O processo de tramitação do PL CEBAS durou menos que o do PL SUAS, mas foi permeado por muitas disputas. Inicialmente correu em regime de prioridade, sendo sujeito à apreciação conclusiva pelas comissões. A proposta de lei foi distribuída no Congresso para as Comissões de Educação e Cultura; Seguridade Social e Família; Finanças e Tributação; Constituição e Justiça e de Cidadania. Na Comissão de Educação, o PL CEBAS recebeu 54 emendas. Em agosto de 2008, o PL CEBAS foi apensado ao Projeto de Lei 7.494/2006 (do Senador Flávio Arns – PT/PR) e redistribuído às Comissões de Educação e Cultura; Seguridade Social e Família; Finanças e Tributação; Constituição e Justiça e de Cidadania. Em fevereiro de 2009, o PL CEBAS passou a tramitar em regime de urgência a partir do requerimento do Deputado Maurício Rands (PT/PE). Com as emendas e substitutivos, houve mudanças nas proposituras iniciais do Executivo.

Dentre vários pontos de divergências no PL CEBAS, então tramitando sob o número 7.494/2006, dois monopolizaram e polarizaram o debate no CNAS: 1) a permanência ou não do certificado de entidades beneficentes pelo CNAS; e 2) a gratuidade ou cobrança dos serviços de assistência social pelas entidades.

### **O CNAS como locus de concessão e revisão do CEBAS**

Em agosto e em outubro de 2008 foram discutidas as questões referentes ao PL CEBAS, onde se identificaram dois momentos importantes sobre a questão da permanência ou não da certificação pelo CNAS.

Em agosto de 2008 a situação foi pautada pela Comissão de Política do CNAS, no contexto em que o CNAS havia paralisado as certificações devido a Operação Fariseu e a postergação da eleição da sociedade civil e da nova presidência do Conselho. Após a eleição, a Comissão retornou a discussão na reunião e propôs a não certificação de entidades pelo Conselho,

havendo apenas um voto contrário, do conselheiro Carlos Eduardo Ferrari, representante da Associação para Valorização e Promoção de Excepcionais - AVAPE. O conselheiro utilizou o argumento de que se deveria reaver o papel de certificar, tendo em vista a quantidade de ações populares impetradas contra os conselheiros, devido a demora nas certificações e dos casos de indeferimentos das mesmas (anteriores a intervenção da Polícia Federal). Após a apresentação da Comissão, mais três conselheiros se posicionaram contrários ao repasse da certificação aos Ministérios: Geraldo Gonçalves de Oliveira, representante da Federação Nacional dos Trabalhadores das Instituições Benéficas, Religiosas e Filantrópicas - FENATIBREF, com a proposta de garantir equipe com profissionais de outras áreas para contribuir nas análises do CNAS; Edna Aparecida Allegro, conselheira representante do Ministério da Fazenda; e Frederico Jorge Leite – Federação Nacional dos Psicólogos que defendeu que o CNAS só certificasse as entidades de assistência social e com melhor infraestrutura.

Devido à obrigatoriedade da lei e dos passivos acumulados dos processos das entidades, o CNAS retornou às atividades de certificação, porém com a continuidade dos debates sobre a questão.

Em outubro, o CNAS discutiu a questão do PL a partir da apresentação de uma nota do Conselho se posicionando a favor da aprovação do PL CEBAS para a Câmara dos Deputados. A nota propunha: 1) Acrescentar no PL um artigo que tratasse do controle social, em que os Conselhos Nacionais de Saúde, Educação e Assistência Social instituíssem câmaras ou comissões para exercer a fiscalização e o controle social, além de elaborar regras complementares ao processo; 2) Incluir no artigo 18 da LOAS, como competência do CNAS, contribuir com o MDS na fiscalização das entidades e organizações com o CEBAS; 3) A não separação do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ, com a supressão do artigo 32 do PL<sup>29</sup>, considerando que as entidades possuem em seus estatutos a definição de sua atividade principal e cabe a elas definirem a qual Ministério se vincular (apoio a Emenda 23 apresentada na Comissão de Educação); 4) Apoio a Emenda 26 proposta na Comissão de

---

<sup>29</sup> Art. 32. A entidade que atue em mais de uma das áreas apontadas no art.1º fica obrigada a criar uma pessoa jurídica para cada uma delas, com número próprio no CNPJ.

§1º Cada pessoa jurídica criada na forma do caput deverá apresentar requerimento próprio de certificação ao Ministério responsável pela sua área de atuação.

§2º As entidades em funcionamento na data da publicação desta Lei que não estiverem enquadradas nas disposições do caput deverão atender a tais exigências no prazo de doze meses a contar daquela data.

Educação da Câmara dos Deputados, que inclui no artigo 19<sup>30</sup> do PL o “Parágrafo Único. As entidades de assistência social a que se refere o caput podem ser de atendimento, de assessoramento e de defesa de direitos”.

Foi possível verificar dois grupos que se manifestaram e suas principais argumentações no CNAS:

**CONTRA A RETIRADA DAS CERTIFICAÇÕES NO CNAS** - Ordem dos Advogados do Brasil - OAB; Associação Brasileira de Autismo; Federação Espírita Brasileira: Utilizaram a argumentação da necessidade de reestruturação do CNAS com contratação de profissionais para garantir agilidade e qualidade nas avaliações das certificações – ou seja, não se questionou o papel do CNAS, afirmando ser este o lugar das certificações, tendo, porém a deficiência estrutural do órgão que deveria ser sanada.

O conselheiro Josenir Teixeira<sup>31</sup> apontou ainda a deficiência de pessoal capacitado no CNAS como um problema para o desempenho das atividades. Salientou a necessidade de que seja feita uma reformulação da estrutura funcional do CNAS por meio da contratação de pessoal especializado para elaboração de documentos técnicos e análise dos processos de concessão de Certificados de Entidades Benéficas de Assistência Social. O conselheiro colocou, ainda, que não deve sair do CNAS a competência de outorga de registro, concessão ou renovação do CEBAS. Ponderou, ainda, que a regulamentação trata de imunidade constitucional e não meramente de isenção (Ata da 161ª Reunião Ordinária do CNAS, outubro de 2008, p. 41).

Também tocaram na questão específica da isenção, com a defesa de que o PL poderia ser considerado inconstitucional por prever a regulamentação da isenção tributária, porém o texto constitucional trataria de imunidade<sup>32</sup> constitucional e não somente isenção e uma lei ordinária não seria apta para regular tal questão.

O conselheiro Clodoaldo Leite<sup>33</sup> colocou a necessidade de se ouvir o posicionamento dos conselhos estaduais e municipais acerca do PL

---

<sup>30</sup> Art.19. A certificação será concedida à entidade de assistência social que presta serviços e ações gratuitos, continuados e planejados, sem qualquer discriminação e sem exigência de contrapartida do usuário, observado o disposto na Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

<sup>31</sup> Representante da OAB.

<sup>32</sup> As isenções tributárias são regulamentadas por leis infraconstitucionais complementares ou ordinárias e diferem-se da imunidade. Entende-se que há imunidade por estar contida a isenção na Carta Magna, e para as entidades cabe a aplicação do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966) e a Lei que institui o Plano de Benefícios e Custeio (Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991).

<sup>33</sup> Representante da Federação Espírita Brasileira.

3021. Em seguida, colocou o posicionamento de um famoso constitucionalista brasileiro acerca do Projeto de Lei em que pese esta análise pela inconstitucionalidade do mesmo “*por violação do artigo 146, inc.2º da Constituição Federal, que exige lei complementar para disciplinar a imunidade tributária a que faz menção o art. 195. §7º da CF, não sendo possível pretender que Lei Ordinária possa regulamentar as limitações constitucionais ao poder de tributar. O referido projeto já nasceu fulminado pela inconstitucionalidade*” (Ata da 161ª Reunião Ordinária do CNAS, outubro de 2008, p. 41).

**A FAVOR DAS CERTIFICAÇÕES SEREM TRANSFERIDAS AOS MINISTÉRIOS -** MDS; CFESS; Secretaria Executiva do CNAS: Apresentaram as dificuldades operacionais do CNAS para análise do passivo de processos existentes, e consideraram que o atraso no julgamento acarretava prejuízos às entidades e à sociedade; utilizaram da argumentação de que há limites na legislação que impedem o avanço dos trabalhos do CNAS, e por isso a certificação deveria ser feita pelo órgão gestor, que possui governabilidade sobre o que é feito e possui profissionais qualificados para o trabalho.

Considerou-se que a atribuição cartorial se torna um empecilho para o controle social, por absorver maior parte dos trabalhos dos conselheiros. Uma das questões principais para a separação das certificações por Ministérios de acordo com as áreas afins (assistência social, saúde e educação) é para se efetivar o que é direito garantido por cada política, pois sem a separação entre as áreas há a responsabilização exclusiva de um Ministério. Além disso, também há necessidade de separar o que é beneficente e o que é de assistência social, para fortalecer esta política pública como direito.

Essa discussão se encerrou no CNAS após a Medida Provisória 446, de novembro de 2008, a qual se apresentará a seguir.

#### **A gratuidade do atendimento nas entidades de assistência social**

O ponto mais importante que levantou muitos questionamentos na regulação do certificado foi sobre a proposta da gratuidade integral dos serviços para as entidades de assistência social, sem qualquer tipo de cobrança de contrapartida dos usuários. O PL propôs a gratuidade de no mínimo 60% para as entidades de saúde, e para as de educação, destinar pelo menos 20% de gratuidade.

Essa foi, sem dúvida, a parte mais demorada de ser negociada uma vez que a questão central era que, do lado do MDS, a decisão de que a gratuidade no atendimento das ONGs ficasse resguardada pela Lei; e,

de outro, capitaneadas pela APAE, entidades queriam a retirada da garantia de gratuidade, ou seja, queriam ter o amparo para cobrarem pelos serviços ofertados. Como na saúde e educação já eram entidades privadas que liberariam atendimento pelo SUS e via bolsas, a questão da gratuidade total ficou apenas para o MDS discutir (Entrevistado 1).

Esta situação estava relacionada diretamente à concepção sobre a política de assistência social e seus princípios constitucionais. Dois polos se reuniram em torno da discussão no CNAS, o primeiro grupo, basicamente de representantes da sociedade civil, elaborou argumentos contrários a não cobrança dos serviços, com a alegação de que algumas entidades não sobreviveriam, pois os convênios com os governos eram insuficientes para manter os serviços.

O conselheiro Josenir<sup>34</sup> esclareceu que entre a Sociedade Civil não havia consenso a respeito do PL sendo que se votou favoravelmente ao PL 3021, com restrições que deveriam ser debatidas. Prosseguindo, observou que um dos itens colocados foi a proibição do PL no sentido de determinar ou exigir que não pudesse haver cobrança, mesmo de quem pudesse pagar, na prestação de serviços de assistência social, referindo-se ao que estava colocado no texto e observando que algumas entidades não teriam condições de sobreviver se esse texto permanecesse como estava. Sugeriu como encaminhamento que se deveria facultar a cobrança de quem pudesse pagar na prestação dessas ações, retirando-se a palavra “exclusiva”, do artigo do PL (Ata da 165ª Reunião Ordinária do CNAS, março de 2009, p.12)

A Conselheira Maria<sup>35</sup> colocou que não via porque não cobrar daqueles que podiam pagar ou ter um percentual, exemplificando com a área da deficiência. Que se o convênio com o governo não era suficiente, além de doações que a Entidade recebia teria que ter outra fonte de renda para manter os serviços. Relatou que nenhuma Entidade filantrópica tinha lucro, falando que sua experiência era na área de deficiência, de autismo, que era um serviço caro, não havendo como não pedir doação, não fazer convênio, não entendendo porque aquele pai que podia pagar e contribuir não o poderia fazer (Ata da 165ª Reunião Ordinária do CNAS, março de 2009, p.15).

O segundo grupo, mesclando governantes e representantes da sociedade civil, criaram argumentos baseados na legislação da seguridade social brasileira, na necessidade de se garantir a gratuidade como consta na Constituição Federal e na LOAS, por ser a assistência social uma política pública não contributiva, destinada a quem dela necessitar.

---

<sup>34</sup> Representante da OAB

<sup>35</sup> Representante da Associação Brasileira de Autismo



O conselheiro Renato de Paula<sup>36</sup>, discorrendo sobre o que havia sido levantado, lembrou que a questão da gratuidade estava na lei, na Constituição e na LOAS, a Assistência Social era não contributiva a quem dela necessitasse, dizendo quais eram os necessitados que poderiam utilizar seus serviços (Ata da 165ª Reunião Ordinária do CNAS, março de 2009, p. 14).

O Congresso Nacional foi outra arena de muitos debates e pressões de ambas as partes, tanto dos defensores do PL quanto de seus opositores. Em abril de 2009, a Frente Brasileira do Terceiro Setor promoveu uma mobilização de várias entidades no Congresso, para sensibilizar deputados contra o PL CEBAS. O movimento distribuiu panfletos, demonstrando as irregularidades que encontravam no PL:

Algumas das inconstitucionalidades do PL 3021/08 [PL CEBAS], apensado ao PL 7494/06. O PL 3021/08 obriga a cisão das entidades, ferindo o artigo quinto, incisos sétimo e décimo oitavo da Constituição Federal, que garantem a plena liberdade de associação e veda a interferência do estado. O PL 3021/08, centraliza as decisões dos Ministérios, transgredindo a diretriz do inciso primeiro do artigo 204 da Carta Magna que proclama a descentralização administrativa. O PL 3021/08 obriga a gratuidade total das ações e serviços, impedindo a atividade meio das entidades assistenciais, desobedecendo ao artigo 150, inc. 6º, letra —C, da Constituição Federal. O PL 3021/08 inibe a participação paritária, contrariando o artigo 204, inc.2, da Carta da República, impedindo o Controle Social pela Sociedade Civil (Ata da 166ª Reunião Ampliada do CNAS, abril de 2009, p.16).

De acordo com um dos gestores do MDS entrevistados, a articulação não ocorreu somente nas arenas institucionalizadas, como o CNAS e o Congresso, em suas comissões e plenárias. Além de algumas entidades da sociedade civil terem se organizado em fóruns próprios, o MDS também recorreu a estratégias para garantir a aprovação do PL CEBAS em outros espaços.

Na Câmara foram feitas inúmeras reuniões, visitas às Comissões, debates com os deputados e articulações nacionais. Reuniões no Gabinete do Ministro, para conversar com Deputados da base do governo também foram estratégias utilizadas. Foi criada uma comissão informal, em nível nacional, a partir dos representantes de entidades que iam a todas as reuniões em Brasília, estavam em todas as audiências com os Ministros. Esta comissão se reunia conosco na CNBB, uma vez que havia outro tema importante para eles (Entrevistado 8).

---

<sup>36</sup> Representante do MDS

O entrevistado se refere às entidades que atendiam crianças e adolescentes de 6 a 14 anos, muito mais voltadas para atuação educacional, e que a partir da nova legislação teriam que decidir se certificariam no Ministério da Educação ou no Ministério do Desenvolvimento Social.

(...) queriam ficar no MDS (entendendo que os critérios da assistência social seriam mais fáceis do que a educação), mas o atendimento prestado é tipicamente de educação. Elas queriam ser excepcionalizadas na lei. Isto não ocorreu, mas a lei prevê que a escolha segue sendo da entidade. Ela escolhe em qual área há maior atendimento (Entrevistado 8).

Esse tema da gratuidade foi muito caro à equipe do MDS, por estabelecer o limite fundante da política de assistência social e sua especificidade no sistema de seguridade brasileiro. A possibilidade de cobranças dos serviços assistenciais deixaria aberto que entidades de todas as naturezas vendessem serviços, descaracterizando a política e suas garantias constitucionais. A questão da gratuidade, mesmo depois de ter sido aprovada pela Câmara dos Deputados, voltou a ser o “Calcanhar de Aquiles” para a equipe do MDS ao ser encaminhado para aprovação no Senado. Houve grande pressão sobre a equipe do MDS, onde parte dos atores governamentais tomou a decisão de que, caso a gratuidade não fosse aceita pelo governo, sairiam de seus cargos.

A gratuidade veio acompanhada da discussão sobre a vinculação das entidades ao SUAS. Esta situação se explica principalmente pelo fato de que, ao buscar recursos públicos para realização de projetos e serviços na perspectiva da política de assistência social, as entidades deveriam estar de acordo com as regras e normativas do SUAS. Este seria, portanto, o elo forte entre os dois PLs, o do CEBAS e do SUAS.

Em junho de 2009, o CNAS incluiu em sua pauta o tema: “*Papel das Entidades de Assistência Social, Sustentabilidade das Entidades e vínculo SUAS*”. O MDS foi convidado para a explanação, com a participação da Diretora do Departamento de Gestão do SUAS, Simone Albuquerque e a Coordenadora de Regulação, Clara Carolina, que discorreram sobre o tema, a legislação e os procedimentos adotados pelo MDS para colocar em prática a normatização de integração entre os serviços socioassistenciais, ou seja, para vincular o trabalho das entidades ao SUAS. De acordo com as profissionais do MDS, a vinculação ao SUAS significava “o reconhecimento de que a Entidade integrava a rede socioassistencial, ofertando suas atividades ao SUAS na perspectiva da garantia de direitos aos usuários” (Ata

da 168ª Reunião ordinária do CNAS, junho de 2009, p. 4). Estavam correlacionados ao tema da vinculação a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (ainda em processo de debates na CIT), a necessidade de regulação do Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social, e o estabelecimento de indicadores para monitoramento e avaliação, além é claro, do estabelecimento da gratuidade dos serviços, onde havia divergências se deveria haver um percentual como nas outras políticas sociais.

Por parte das representantes do governo, a argumentação sobre a importância de se regular o vínculo das entidades ao SUAS teve como embasamento a importância de se colocar as entidades como participantes do Sistema de forma complementar às ações do Estado, e que era função deste último a garantia de direitos e dos serviços prestados à população. A gratuidade dos serviços estava garantida pela Constituição Federal, e a defesa da desmercantilização dos serviços da assistência social. Por sua vez, representantes da sociedade civil continuaram questionando a sobrevivência das entidades e o entendimento do conceito de assistência social como política social voltada aos mais pobres e acrescentaram ainda mais um elemento nos argumentos: a autonomia das Entidades frente ao Estado, visto que se sua sustentabilidade dependesse somente dos recursos públicos, ficariam “subordinados” ao Estado. Apesar do impasse, a gratuidade foi vencida na aprovação do PL CEBAS e o vínculo ao SUAS complementou a regulação através da aprovação do PL SUAS.

### **3.2.4 A Medida Provisória 446/08 e a perda política do governo**

A Medida Provisória - MP 446, de 7 de novembro de 2008, foi o outro recurso do governo para interferir e dar direção ao processo decisório e resolver o impasse sobre a questão das certificações, diante da demora da aprovação do PL CEBAS. A MP buscou reaver ao CNAS seu lugar de instância deliberativa e de controle social ao determinar que a certificação de entidades beneficentes passariam a ser de responsabilidade dos órgãos governamentais: o MDS, o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde; além de ter regulado critérios de isenção de contribuições para a Seguridade Social, seguindo o que estava colocado no PL 3021/2008 (PL CEBAS).

Os pontos mais polêmicos da MP foram nos artigos 19, 35 e 37. O artigo 19 da MP determinou que para a entidade de assistência social só seria concedido o certificado, se comprovasse a gratuidade total dos serviços e que as ações fossem continuadas e planejadas, sem qualquer tipo de contrapartida dos usuários – ponto de grande conflito como foi

observado com a tramitação do PL CEBAS. O artigo 35 explicitou que no caso de uma entidade atender mais de uma área especificada na lei, ou seja, assistência social, saúde e educação. Seria necessário criar uma pessoa jurídica para cada uma delas. Os oponentes desta proposta defenderam que diferentes CNPJs na mesma entidade poderiam implicar no conseqüente esfacelamento da Entidade. O artigo 37 deferiu os processos de renovação do CEBAS que estavam sem julgamento no CNAS automaticamente, ou seja, sem análise dos mesmos devido ao acúmulo dos processos. A MP deu os certificados a entidades que estavam com prazos vencendo, e as críticas vieram porque provavelmente poderia incluir entidades sob a investigação da PF.

Apesar de não haver consenso no CNAS sobre a questão das certificações, foi aprovado o apoio à MP. Sobre a Medida Provisória, em nota publicada pelo CNAS em novembro de 2008, este defendeu a medida:

A partir de agora o Conselho Nacional de Assistência Social terá efetivamente a capacidade de cumprir o estabelecido na Constituição Federal, na Lei Orgânica da Assistência Social e na Política Nacional de Assistência Social que é a verdadeira função de executar o controle social sobre as ações e serviços da Política de Assistência Social e contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária (CNAS, 2008).

Na verdade, ainda não havendo um consenso sobre a questão no CNAS e sem a aprovação da Lei, o governo tinha que ter um posicionamento político diante da crise, pois estava juridicamente implicado na necessidade de uma solução, tanto pelo MDS quanto pelo Ministério da Previdência, devido aos atrasos nos julgamentos, tendo as entidades o risco de perder o prazo para os pedidos de isenções e passarem a devedoras<sup>37</sup> retroativas dos tributos sociais – o que acarretaria impactos nas prestações de serviços.

O próprio Ministro Patrus estava legalmente muito pressionado pela aprovação [do PL 3021] tanto no aspecto político - a operação Fariseu e sua repercussão na imprensa (o que nos ajudou ao final) - quanto no aspecto legal, porque havia uma responsabilização do Ministro pela ausência de julgamentos de processos e seus passivos (ainda quando estava sob a responsabilidade do CNAS já havia pressão dos órgãos

---

<sup>37</sup> A Súmula Vinculante número 8, do Supremo Tribunal Federal, reduziu de 10 para 5 anos o prazo para validação das isenções, e fez com que as entidades que deram entrada com pedido de CEBAS em 2003 e que não tiveram pareceres do CNAS ficassem inadimplentes a partir de 2008. Em agosto de 2008, de acordo com a ata do CNAS, havia 1.240 processos aguardando avaliação, e o MDS realizou uma força tarefa para diminuir o problema.

de controle sobre o ministro uma vez que o CNAS é, administrativamente, vinculado ao Ministro do MDS (Entrevistado 1).

O CNAS criou, em dezembro de 2008, um novo GT para acompanhar a transição gerencial, para transferir os processos do CNAS aos Ministérios correspondentes seguindo orientações da Medida Provisória.

Para constrangimento do governo, a MP foi devolvida pelo Senado ao Executivo em novembro de 2008, e mesmo tramitando no legislativo, foi rejeitada pela Câmara em fevereiro de 2009. De acordo com a Agência Câmara<sup>38</sup>, em fevereiro de 2009 com notícias da tramitação da MP

Em novembro, num gesto pouco comum, o presidente do Senado, Garibaldi Alves<sup>39</sup>, devolveu a polêmica MP ao Executivo, com o argumento de que a matéria não atendia os requisitos constitucionais de urgência e relevância. Porém, Chinaglia<sup>40</sup> avalia que, dos pontos de vista regimental e legal, a interpretação na Câmara é de que a tramitação da Medida Provisória 446 continua valendo.

O CNAS estava com um grande problema com a rejeição da Medida, visto que voltaria a ser o responsável pela concessão e revisão do CEBAS. A justificativa para a não reedição da Medida Provisória foi dada pela Secretária Executiva do MDS, Arlete Sampaio, em março de 2009 no CNAS (ata da 165ª Reunião Ordinária do CNAS, março de 2009) que explicou que o Congresso Nacional vinha se mostrando insatisfeito com a quantidade de medidas provisórias enviadas pelo governo e seria uma afronta reeditar uma medida, depois de já haver uma manifestação de derrubada da MP.

O PL CEBAS foi aprovado em 27 de novembro de 2009<sup>41</sup>, transformando-se na Lei 12.101. Passou pela Câmara dos Deputados e pelo Senado a partir de muita mobilização do MDS, principalmente, e mesmo depois de aprovado, ainda suscitou debates no CNAS e no MDS para a sua regulamentação.

---

<sup>38</sup> Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/DEPUTADO-NA-VOZ-DO-BRASIL/362310--ARLINDO-CHINAGLIA.html>. Acesso em: 19 jul 2014.

<sup>39</sup> Senador do PMDB/RN

<sup>40</sup> Deputado do PT/SP

<sup>41</sup> A lei já sofreu as seguintes alterações: alterada pela Lei 12.453, de 21 de julho de 2011; pela Lei 12.688, de 18 de julho de 2012; e pela Lei 12.868, de 15 de outubro de 2013. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/leis/2009/lei12101.htm> Acesso em: 31 julh 2014.

## CAPÍTULO 4

### **A BUSCA DA INSTITUCIONALIZAÇÃO LEGAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: INTERAÇÃO ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO PARA APROVAÇÃO DO PL SUAS**

*Primeiro eu faço questão de dizer que na política não existem os bons ou os maus, os certos e os errados. Existe incompreensão da política, disputa da política. É a política que está em disputa o tempo todo... (Entrevistado)*

O PL SUAS não encontrou resistências como o PL CEBAS e apesar de sua trajetória ter sido menos conflituosa, sofreu interferências significativas, tanto do ponto de vista conceitual, quanto operacional da gestão do SUAS. Os dois projetos de lei se configuraram como complementares e tiveram interseções em relação à situação das entidades da sociedade civil, ou seja, no debate quanto ao lugar que estas entidades deveriam ocupar na implementação de serviços da assistência social e sua vinculação ao SUAS.

Este capítulo se organiza de forma a descrever o processo de tramitação do PL 3077/2008 (PL SUAS), identifica as contribuições do CNAS na elaboração de propostas para aperfeiçoamento do projeto de lei. O Capítulo se preocupa em demonstrar as principais propostas de mudanças trazidas pelas emendas parlamentares, os argumentos e estratégias utilizados pelos atores. Interessou-nos compreender os bastidores (negociações e conflitos) da política que contribuíram para o resultado final do enunciado oficial da Lei. Foram investigados os meandros do debate a partir das ideias estabelecidas e as relações de poder ou campos de disputas, que corroboraram para que a Lei do SUAS se configurasse de uma determinada forma, e não de outra.

O PL SUAS mobilizou o CNAS e seus conselheiros, bem como outros atores do Sistema, como FONSEAS e CONGEMAS, principalmente para pressionar a sua aprovação, pois tramitou com lentidão no Congresso e demorou três anos para ser aprovado. Dois pontos mereceram destaque em sua tramitação no Legislativo: a tentativa de interferência na regulação do BPC e a situação do financiamento da assistência social, como se verá ao fim do capítulo.

#### **4.1 A contribuição do CNAS para o aprimoramento do PL SUAS**

O GT do CNAS (já apresentado no item 3.2.2) criado após a Operação Fariseu ficou encarregado de aprofundar a discussão sobre o PL SUAS e o PL CEBAS e encaminhou a questão específica do PL SUAS para a Comissão de Política do CNAS para ser debatido e levado à plenária.

Os membros da Comissão de Política apresentaram suas propostas para alteração do PL 3077/2008 (PL SUAS) em uma reunião ordinária em agosto de 2008 (Ata 159 do CNAS, de agosto de 2008). A discussão dos Conselheiros nesta plenária teve como produto uma nota do CNAS a favor do PL, disponibilizada no site do Conselho e encaminhada ao Congresso. O principal argumento utilizado pela Comissão para o apoio ao PL foi a necessidade de consolidar o sistema de gestão. Na nota, ela explicita o porquê dos conselheiros apoiarem o PL SUAS:

- 1) Consolidar o Sistema Único de Assistência Social – SUAS;
- 2) Fortalecer a gestão, o monitoramento e a avaliação da Política de Assistência Social;
- 3) Aperfeiçoar o critério de acesso ao Benefício de Prestação Continuada – BPC

A nota foi publicada como estratégia para captação de assinaturas a favor do PL SUAS, para pressionar o Congresso, pois havia uma expectativa de que esta propositura de lei tramitaria rapidamente. No CNAS, a nota teve a aprovação de nove Conselheiros, com abstenções de José Geraldo<sup>42</sup>, Waldir Pereira<sup>43</sup> e Carlos Ferrari<sup>44</sup>; e contrários os Conselheiros Geraldo<sup>45</sup> e Clodoaldo<sup>46</sup>, sem apresentação de justificativa.

Assim, o CNAS propôs para aperfeiçoamento do PL:

*1.O conceito de entidades e organizações de assistência social.* Propuseram alteração dos artigos 3º e 9º da LOAS sobre as entidades de assistência social, de forma que o Decreto 6.308 de 2007 fosse incorporado pela Lei. Influenciados pela situação do PL CEBAS, o grupo

---

<sup>42</sup> Representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

<sup>43</sup> Representante da Federação Brasileira das Associações Cristãs de Moços.

<sup>44</sup> Representante da Associação para Valorização e Promoção de Excepcionais - AVAPE

<sup>45</sup> Representante da Federação Nacional dos Trabalhadores das Instituições Beneficentes Religiosas e Filantrópicas – FENATIBREF.

<sup>46</sup> Representante da Federação Espírita Brasileira

de conselheiros entendeu ser fundamental a inclusão do Decreto que regula as entidades de assistência social na Lei do SUAS para sua legitimidade (Quadro 5).

**QUADRO 5 – Propostas do CNAS para alteração e aperfeiçoamento do PL SUAS a respeito das entidades e organizações da sociedade civil**

Artigos da LOAS/1993	Propostas de mudança de redação feita pelo CNAS
<p>Art.3º. Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos.</p>	<p>Art.3º. Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que:</p> <p>I – realizam, sem fins lucrativos, isolada ou cumulativamente:</p> <p>a) atendimento: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos ou concedem benefícios de proteção social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidades ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS de que tratam os incisos I e II do art. 18;</p> <p>b) assessoramento: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços ou executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS de que tratam os incisos I e II do art.18;</p> <p>c) defesa e garantia de direitos: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços ou executam programas ou projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS de que tratam os incisos I e II do art. 18.</p> <p>II – garantem a universalidade do atendimento, independentemente de contraprestação do usuário; e</p> <p>III - têm finalidade pública e transparência nas suas ações.</p>
<p>Art.9º. O funcionamento das entidades e organizações de assistência social depende de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, conforme o caso.</p> <p>§ 1º A regulamentação desta lei definirá os critérios de inscrição e funcionamento das entidades com atuação em mais de um município no mesmo Estado, ou em mais de um Estado ou Distrito Federal;</p> <p>§ 2º Cabe ao Conselho Municipal de Assistência Social e ao Conselho de Assistência Social do Distrito Federal a fiscalização das entidades referidas no caput na forma prevista em lei ou regulamento.</p> <p>§ 3º A inscrição da entidade no Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, é condição essencial para o encaminhamento de pedido de registro e de certificado de entidade beneficente de assistência social junto ao Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.</p> <p>§ 4º As entidades e organizações de assistência social</p>	<p>Art.9º. ....</p> <p>§ 1º Na hipótese de atuação em mais de um Município ou Distrito Federal, as entidades e organizações de assistência social deverão inscrever seus serviços, programas, projetos e benefícios no Conselho de Assistência Social do respectivo Município que se pretende atingir, apresentando, para tanto, o plano ou relatório de atividades, bem como o comprovante de inscrição no Conselho Municipal de sua sede ou de onde desenvolve suas principais atividades.</p> <p>§ 2º Na inexistência de Conselho Municipal de Assistência Social, as entidades e organizações de assistência social deverão inscrever-se nos respectivos Conselhos Estaduais.</p>



podem, para defesa de seus direitos referentes à inscrição e ao funcionamento, recorrer aos Conselhos Nacional, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal.	
--	--

Elaboração própria. Fonte: Nota do CNAS PL 3077/2008. Disponível em: [www.mds.gov.br/cnas](http://www.mds.gov.br/cnas)

De acordo com a ata analisada (Ata 159 do CNAS/agosto de 2008), o Conselheiro Carlos Ferrari (representante da AVAPE) sugeriu ampliação do debate para incluir as entidades que atuassem com ações diversas e não necessariamente somente às de assistência social. A Conselheira Maria Dolores (representante da Federação Nacional das APAEs – FENAPAE), corroborando com a discussão do Conselheiro se pronunciou a favor do debate sobre o lugar que as entidades ocupam historicamente na prestação de serviços da assistência social e sugeriu construir novos conceitos para ampliar o atendimento à população. Porém, a ponderação dos membros do governo foi no sentido de que não se retrocedesse com o debate do PL CEBAS, lembrando que no contexto dessa discussão, o CNAS estava ainda muito envolvido com a questão do CEBAS e da negociação sobre a regulamentação das entidades de assistência social.

Esta proposta de mudança para incorporar a questão das entidades conforme o Decreto 6.308 de 2007 foi apresentada por emenda parlamentar, conforme veremos adiante.

*2. Organização e Gestão da Política de Assistência Social e Vínculo das entidades ao SUAS.* Propuseram novas redações aos artigos 6º, 6º-B, 6º-C, do PL SUAS (Quadro 6); e acréscimo no PL com a alteração do artigo 10º da LOAS (Quadro 7).

A primeira mudança específica para a organização e a gestão da política pública de assistência social foi no sentido de incluir no caput do artigo 6º os componentes do SUAS: os entes federativos, seus conselhos e as entidades e organizações da sociedade civil. Fazendo menção à importância das entidades na condução da política de assistência social (Quadro 6).

O CNAS propôs a alteração nos § 1º e § 2º e supressão do § 3º, do art. 6º-B do PL SUAS, ampliando a autonomia dos entes federados locais para o reconhecimento da vinculação das entidades de assistência social ao SUAS em seu território, retirando-se a exclusividade do MDS para a responsabilidade de ordenar a vinculação das entidades ao SUAS (Quadro 6).

**QUADRO 6 – Propostas do CNAS para alteração e aperfeiçoamento do PL SUAS a respeito da Organização e Gestão da Política de Assistência Social**

PL SUAS	Propostas de mudanças na redação pelo CNAS
<p>Art.6º. A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social – SUAS, com os seguintes objetivos:</p> <p>I – consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não-contributiva;</p> <p>II – integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-B;</p> <p>III – estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; e</p> <p>IV – definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais.</p> <p>§1º As ações ofertadas no âmbito do SUAS têm como foco prioritário a família e, como base de organização, o território.</p> <p>§2º O SUAS é integrado pelos entes federativos, seus respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidos por esta Lei.</p> <p>§3º A instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.</p>	<p>Art. 6º. A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social – SUAS, <b>integrado pelos entes federativos, seus respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei, com os seguintes objetivos:</b></p> <p>.....</p> <p>§1º As ações ofertadas no âmbito do SUAS tem como foco prioritário a família e, como base de organização, o território</p> <p>§2º A instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.</p>
<p>Art 6º-B. As proteções sociais básicas e especial que compõem a rede socioassistencial serão ofertadas de forma integrada diretamente pelos entes públicos ou pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao SUAS, respeitadas as especificidades de cada ação.</p> <p>§1º A vinculação ao SUAS é o reconhecimento, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de que a entidade de assistência social integra a rede socioassistencial</p> <p>§2º Para o reconhecimento referido no §1º, a entidade deverá cumprir os seguintes requisitos:</p> <p>I – constituição em conformidade com o disposto no art.3º;</p> <p>II – inscrição em conselho municipal ou distrital, na forma do art.9º;</p> <p>III – integrar o sistema de cadastro de entidades de que trata o inciso XI do art.19º; e</p> <p>IV – atender, sem exigência de contraprestação e sem qualquer discriminação ou restrição, aos beneficiários abrangidos por esta Lei, independentemente do recebimento direto de recursos públicos, respeitada sua capacidade de atendimento.</p> <p>§3º O cumprimento do disposto no inciso IV do §2º será informado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome pelo órgão gestor local da assistência social.</p>	<p>Art.6º-B. ....</p> <p>§ 1º A vinculação ao SUAS é o reconhecimento, <b>pelo ente federativo responsável pela política de assistência social em cada esfera</b>, de que a entidade de assistência social integra a rede socioassistencial de seu território, independentemente do recebimento direto de recursos públicos.</p> <p>§ 2º Para o reconhecimento referido no § 1º, a entidade deverá cumprir os seguintes requisitos:</p> <p>I – estar constituída em conformidade com o disposto no art. 3º;</p> <p>II – estar inscrita no conselho municipal ou distrital de assistência social, na forma do art. 9º;</p> <p>III - integrar o sistema de cadastro de entidades de que trata o inciso XI do art. 19; e</p> <p>IV - atender, sem exigência de contraprestação e sem qualquer discriminação ou restrição, aos beneficiários abrangidos por esta Lei, <b>respeitados sua capacidade de atendimento e os indicadores de monitoramento e avaliação do SUAS.</b></p>
<p>Art. 6º-C. As proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, instituídos no âmbito do SUAS.</p> <p>§1º O CRAS é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos</p>	<p>Art. 6º-C. <b>Os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS, instituídos no âmbito do SUAS, são unidades públicas que ofertam benefícios e serviços de proteção social básica e especial.</b></p>

socioassistenciais de proteção social básica às famílias.  
 §2º O CREAS é a unidade pública de abrangência e gestão municipal ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial.

Elaboração própria. Fonte: Nota do CNAS PL 3077/2008. Disponível em: [www.mds.gov.br/cnas](http://www.mds.gov.br/cnas)

No que concerne ao art. 6º-C, para incluir o CRAS e o CREAS como as principais unidades públicas de prestação de serviços do SUAS, mudou-se a redação do caput (Quadro 6).

A mudança proposta no artigo 10º da LOAS foi no sentido de garantir recursos públicos às entidades, através de convênios, desde que estejam vinculadas ao SUAS (Quadro 7).

#### **QUADRO 7 – Proposta do CNAS para alteração e aperfeiçoamento do PL SUAS a respeito do vínculo de entidades ao SUAS**

Artigo da LOAS/1993	Proposta de mudança de redação pelo CNAS
Art.10º A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal podem celebrar convênios com entidades e organizações de assistência social, em conformidade com os Planos aprovados pelos respectivos Conselhos.	Art. 10º A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal podem celebrar convênios com entidades e organizações de assistência social vinculadas ao SUAS, em conformidade com os Planos aprovados pelos respectivos Conselhos.

Elaboração própria. Fonte: Nota do CNAS PL 3077/2008. Disponível em: [www.mds.gov.br/cnas](http://www.mds.gov.br/cnas)

*3. Inclusão de um conceito de família para efeitos dos serviços e benefícios da política de assistência social.* Como forma de manter coerência com a definição de família apresentado na PNAS e na NOB/SUAS 2005, propuseram a inclusão do §2º no art. 6º do PL SUAS:

§ 2º Para fins da política de assistência social, entende-se por família o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social, formado por vínculos e laços consanguíneos, de aliança ou de afinidade, que circunscrevem obrigações de proteção recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero.

A questão de um conceito de família para a Lei foi alvo de debate no CNAS, onde houve a defesa de sua importância pelo Conselheiro Edval Campos (representante do CFESS), haja vista que a matricialidade sociofamiliar foi apresentada pela PNAS como um de seus eixos estruturantes. Esta proposta não encontrou eco no debate do Congresso e o “foco na família” da PNAS foi retirado da Lei, conforme veremos nas proposições dos Deputados.

*4. Garantia de dotação orçamentária própria para os Conselhos de Assistência Social.* Avaliou-se o avanço do PL ao instituir que os órgãos gestores devem garantir infraestrutura

para os Conselhos, porém os Conselheiros entenderam ser necessário dar materialidade a esse dever e para tanto, propuseram mudança de redação no parágrafo único no art. 16º do PL SUAS com a incorporação da necessidade de dotação orçamentária específica ao funcionamento dos Conselhos (Quadro 8). Não houve inclusão desta proposta no Congresso.

**QUADRO 8 – Proposta do CNAS para alteração e aperfeiçoamento do PL SUAS a respeito de Dotação Orçamentária aos Conselhos**

PL SUAS	Propostas de mudanças na redação pelo CNAS
<p>Art. 16º As instâncias deliberativas do SUAS, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:</p> <p>.....</p> <p>Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária para o seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições.</p>	<p>Art. 16º As instâncias deliberativas do SUAS, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:</p> <p>.....</p> <p>Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária para o seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, <b>com dotação orçamentária própria</b>, inclusive com previsão de despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições.</p>

Elaboração própria. Fonte: Nota do CNAS PL 3077/2008. Disponível em: [www.mds.gov.br/cnas](http://www.mds.gov.br/cnas)

*4. Financiamento e competências de cada esfera de governo.* O CNAS propôs alteração dos artigos 12º (substituição do inciso II e acréscimo do inciso IV), 13º (alteração do inciso I, substituição do inciso II, e acréscimo do inciso IV), 14º e 15º (alteração do inciso I, acréscimo dos incisos VI e VII) da LOAS, referentes às competências de cada ente; alteração do parágrafo 1º do artigo 28º e acréscimo do parágrafo 3º neste mesmo artigo; e acréscimo dos artigos 30º-A, 30º-B, 30º-C (Quadro 9).

**QUADRO 9 – Proposta do CNAS para alteração e aperfeiçoamento do PL SUAS a respeito do Financiamento e competências de cada esfera de governo**

Artigo da LOAS/1993	Propostas de mudanças na redação pelo CNAS
<p>Art.12º. Compete à União:</p> <p>I – responder pela concessão e manutenção dos benefícios de prestação continuada definidos no art.203 da Constituição Federal;</p> <p>II – apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional;</p> <p>III – atender, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência.</p>	<p>Art. 12º .....</p> <p>II - cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito nacional.</p> <p>.....</p> <p>IV - Realizar o monitoramento e avaliação da política de assistência social e assessorar estados, Distrito Federal e municípios para seu desenvolvimento.</p>
<p>Art.13º. Compete aos Estados:</p> <p>I – destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social;</p> <p>II – apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito regional ou local;</p> <p>III – atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência;</p>	<p>Art. 13º.....</p> <p>I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social;</p> <p>II - cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito regional ou local.</p> <p>.....</p>

<p>IV – estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social;</p> <p>V – prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado.</p>	<p>VI - Realizar o monitoramento e avaliação da política de assistência social e assessorar os municípios para seu desenvolvimento.</p>
<p>Art.14°. Compete ao Distrito Federal:</p> <p>I – destinar recursos financeiros para o custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelo Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;</p> <p>II – efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;</p> <p>III – executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;</p> <p>IV – atender às ações assistenciais de caráter de emergência;</p> <p>V – prestar os serviços assistenciais de que trata o art.23 desta lei.</p>	<p>Art. 14° .....</p> <p>I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos de Assistência Social;</p> <p>.....</p> <p>VI - cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local.</p> <p>VII - Realizar o monitoramento e avaliação da política de assistência social em seu âmbito.</p>
<p>Art.15°. Compete aos Municípios:</p> <p>I – destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;</p> <p>II – efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;</p> <p>III – executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;</p> <p>IV – atender às ações assistenciais de caráter de emergência;</p> <p>V – prestar os serviços assistenciais de que trata o art.23 desta lei.</p>	<p>Art. 15°.....</p> <p>I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;</p> <p>.....</p> <p>VI - cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local.</p> <p>VII - Realizar o monitoramento e avaliação da política de assistência social em seu âmbito.</p>
<p>Art.28° O financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos estabelecidos nesta lei far-se-á com os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas no art.195 da Constituição Federal, além daqueles que compõem o Fundo nacional de Assistência Social (FNAS).</p> <p>§ 1° Cabe ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social gerir o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) Social, sob orientação e controle do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).</p> <p>§ 2° O Poder Executivo disporá, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de publicação desta lei, sobre o regulamento e funcionamento do Fundo Nacional de Assistência Social.</p>	<p>Art. 28° .....</p> <p>§ 1° Cabe ao órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da Política de Assistência Social <b>nas três esferas de governo</b> gerir o Fundo de Assistência Social, sob orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social.</p> <p>.....</p> <p><b>§ 3° O financiamento da assistência social no SUAS deve ser efetuado mediante cofinanciamento dos três entes federados, devendo os recursos alocados nos fundos de assistência social serem voltados à operacionalização, prestação, aprimoramento e viabilização dos serviços, programas, projetos e benefícios desta política.</b></p>
	<p>Art.30°-A. O cofinanciamento dos serviços, programas, projetos, benefícios eventuais, no que couber, e aprimoramento da gestão da política de assistência social no SUAS se efetua por meio de transferências automáticas entre os fundos de assistência social e mediante alocação de recursos próprios nesses fundos nas três esferas de governo. Parágrafo único. As transferências automáticas de recursos entre os fundos de assistência, executadas à conta do orçamento da seguridade social, conforme o art. 204 da CF, caracterizam-se como despesa pública com a Seguridade Social, na forma do art. 24 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.</p>
	<p>Art.30°-B. Caberá ao ente federado responsável pela execução dos recursos do respectivo Fundo de Assistência Social o controle e o acompanhamento dos serviços, programas, projetos e benefícios, por meio dos seus respectivos órgãos de controle, independentemente de ações</p>

	do órgão repassador dos recursos, sem prejuízo do controle social exercido pelos respectivos Conselhos de Assistência Social.
	<p>Art.30º-C. A execução dos recursos federais descentralizados aos fundos de assistência social dos Estados, Distrito Federal e Municípios será declarada pelos entes recebedores ao ente transferidor, anualmente, mediante relatório de gestão submetido à apreciação do respectivo Conselho de Assistência Social, que comprove a execução das ações na forma de atos normativos ministerial e do Conselho Nacional de Assistência Social.</p> <p>§ 1º Esse processo deve garantir a análise da prestação efetiva dos serviços e de seus resultados de modo articulado com o acompanhamento da execução financeira.</p> <p>§ 2º Os entes transferidores poderão requisitar informações referentes à aplicação dos recursos oriundos do seu fundo de assistência social, para fins de análise e acompanhamento de sua boa e regular utilização.</p>

Elaboração própria. Fonte: Nota do CNAS PL 3077/2008. Disponível em: [www.mds.gov.br/cnas](http://www.mds.gov.br/cnas)

As propostas (Quadro 9) consideraram a necessidade de instituir em Lei o cofinanciamento da política de assistência nas três esferas de governo e o repasse automático, ou seja, “Fundo a Fundo”, acabando com as formas convencionais de repasses financeiros entre os entes federativos. Valorizou-se o monitoramento e a avaliação da política de assistência social, de seus programas, serviços e benefícios, sendo estas responsabilidades de todos.

Pode-se observar que as propostas do CNAS referentes ao financiamento e ao papel dos entes federados influenciaram a elaboração dos Substitutivos apresentados na Comissão de Seguridade Social e Família – CSSF, conforme podemos comparar no Quadro Comparativo (Apêndice D), que consta as propostas de alteração ao PL 3077/2008 (PL SUAS) feitas pelos dois Substitutivos do Deputado Raimundo Gomes de Matos, na Comissão de Seguridade Social e Família – CSSF.

*5. Pagamento de Pessoal com recursos dos Fundos de Assistência Social.* Foi proposta a inclusão do artigo 30º-D ao PL SUAS, para garantir o uso de recursos do cofinanciamento para pagamento de profissionais. Também podemos verificar esta proposta no Apêndice IV, no Quadro Comparativo entre os Substitutivos apresentados na CSSF.

Art. 30-D. Os recursos do cofinanciamento do SUAS, destinados à execução das ações continuadas de assistência social, poderão ser aplicados no pagamento dos profissionais que compõem as equipes de referência, responsáveis pela organização e oferta daquelas ações, conforme percentual apresentado pelo órgão gestor e aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social.

Parágrafo único. A formação das equipes de referência deverá considerar o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários, conforme deliberações do CNAS.

A Conselheira Simone Albuquerque (representante do MDS) defendeu a necessidade dos investimentos nos recursos humanos, especialmente os de nível superior, inclusive utilizando o argumento de que o financiamento da assistência social deveria ser realizado nos modelos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, acrescentando que naquele momento, 80% do financiamento da proteção social básica da assistência social eram gastos com pagamento de pessoal.

6. *Composição do CNAS.* Os conselheiros concordaram em apresentar proposta para ampliar a representação e participação no CNAS e com isso, propuseram a alteração do artigo 17º da LOAS (Quadro 10). Esta questão não se apresentou no Congresso.

Ainda em agosto de 2008, o CNAS propôs que se buscassem assinaturas em apoio ao PL para envio à Câmara Federal, com participação e mobilização dos Conselhos estaduais, municipais, do CONGEMAS, FONSEAS, Fórum Nacional de Conselhos de Assistência Social - FONACEAS; reunião entre representantes do CNAS e relator do PL; pressão dos conselhos estaduais sobre os deputados dos estados; e realização de audiências públicas para discussão do PL.

#### **QUADRO 10 – Proposta do CNAS para alteração e aperfeiçoamento do PL SUAS a respeito da Composição do CNAS**

Artigo da LOAS/1993	Proposta de mudança de redação pelo CNAS
<p>Art.17º. Fica instituído o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela Coordenação da Política Nacional de Assistência Social, cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, tem mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período.</p> <p>§ 1º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é composto por 18 (dezoito) membros e respectivos suplentes, cujos nomes são indicados ao órgão da administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, de acordo com os seguintes critérios:</p> <p>I – 9 (nove) representantes governamentais, incluindo 1 (um) representante dos Estados e 1 (um) dos Municípios;</p> <p>II – 9 (nove) representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob a fiscalização do Ministério Público Federal;</p> <p>§2º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é presidido por um de seus integrantes, eleito dentre seus</p>	<p>Art. 17º.....</p> <p>§ 1º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é composto por, no mínimo, 18 (dezoito) conselheiros e igual número de suplentes, cujos nomes são indicados ao órgão da administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, de acordo com os seguintes critérios:</p> <p>I - no mínimo 9 (nove) representantes governamentais, incluindo 1 (um) representante dos Estados e 1 (um) dos Municípios;</p> <p>II – no mínimo 9 (nove) representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal.</p>

membros, para mandato de 1 (um) ano, permitida uma única recondução por igual período. §3º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) contará com uma Secretaria Executiva, a qual terá sua estrutura disciplinada em ato do Poder Executivo. § 4º Os Conselhos de que tratam os incisos II, III e IV do art.16 deverão ser instituídos, respectivamente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, mediante lei específica.	
---	--

Elaboração própria. Fonte: Nota do CNAS PL 3077/2008. Disponível em: [www.mds.gov.br/cnas](http://www.mds.gov.br/cnas)

Em abril de 2009, o CNAS realizou reunião ampliada em Brasília, e uma das mesas foi sobre o PL 3077/2008, com forte apelo à mobilização para sua aprovação, inclusive por ser ano de Conferências.

#### **4.2 As emendas e os argumentos no Congresso**

Para acompanhamento do processo de tramitação do PL SUAS no Congresso, o MDS contou com a ajuda da Assessoria Parlamentar – ASPAR, que acompanha os processos ligados a este Ministério no Legislativo. Todo o exercício de 2009 foi no sentido de mobilização dos atores para pressionar a Câmara a votar o PL, porém, apesar da articulação, a aprovação não ocorreu. Apesar da ASPAR e do MDS acreditarem na possibilidade de aprovação do PL SUAS em 2010, na ata do CNAS de maio de 2010, encontramos a análise de um Conselheiro sobre a dificuldade disso ocorrer, por ser ano eleitoral, o que poderia interferir na tramitação do PL:

O Conselheiro José Geraldo<sup>47</sup> ponderou que, considerando todos os prazos regimentais existentes na Câmara e no Senado, e que 2010 era um ano de eleições, podia afirmar que esse projeto de lei só seria votado e encaminhado para sanção da Presidência da República no ano de 2011. O Dr. Arnóbio<sup>48</sup> esclareceu que, por ser um ano atípico, para este projeto ser votado ainda neste exercício, havia que agilizar esse trâmite, relatando os passos que teria que percorrer para sua aprovação (Ata da 178ª Reunião Ordinária do CNAS, maio de 2010, p.30).

O processo eleitoral de 2010 realmente interferiu na tramitação do PL SUAS, no sentido de que a conjuntura diminuiu a pressão dos grupos e muitos atores significativos entraram em campanhas eleitorais. Posteriormente, houve o período para as mudanças na transição para um novo governo, o que também atrasou o processo.

---

<sup>47</sup> Representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

<sup>48</sup> Representante da ASPAR/MDS.



Além disso, o processo que elegeu Dilma Rousseff Presidente da República foi perpassado por dificuldades políticas que envolveram escândalos de corrupção de membros do Partido dos Trabalhadores, o que de certa forma, também fragilizou o governo no período, perdendo força de pressão para ter seus projetos votados.

A lei, ela teria toda chance de ter sido sancionada pelo presidente Lula, ela teve chance de ter sido aprovada em 2010. Não foi exatamente porque faltou no período final de 2010, quando o governo estava em processo de demissão, mudou muita gente, tinha saído muita gente, então se perdeu um pouco essa... nós vivemos aquele escândalo da Erenice e teve lá na Casa Civil outro escândalo... então, nós vivemos uma conjuntura naquele período que de certa forma não teve uma pressão do governo para ser aprovada, senão teria sido aprovada. (Entrevistado 4).

Algumas emendas apresentadas pelos deputados vieram em decorrência das contribuições da sociedade civil, dos conselheiros do CNAS e da participação de assessores dos deputados nas reuniões do mesmo Conselho, além da manifestação do MDS aos deputados aliados, inclusive de outros partidos que não eram da base governamental. Como houve grande articulação entre o MDS e os Relatores das Comissões parlamentares, as justificativas de emendas sofreram interferências da equipe do Ministério, que nas regras informais, participa ativamente do processo legislativo.

Quando eles fazem uma emenda é praxe o deputado... é praxe a gente do Ministério trabalhar com relatores para derrubar emenda se a gente não concorda. A gente ajuda a construir o parecer. Não sei se você sabe, mas, a gente trabalha para produzir. Tem vez que aqui para nós até sai tapa para escrever aquele negócio lá... (...) É de praxe o deputado sendo da nossa base, isso acontece em qualquer governo e qualquer um... Sendo da nossa base, ele manda perguntar: e aí? Vocês concordam com isso? Aí a gente diz não e diz por quê. Aí ele usa essa nossa justificativa para engajar no trabalho e não acatar (Entrevistado 6).

#### **4.2.1 A tramitação na Câmara dos deputados**

A tramitação do PL SUAS no Legislativo iniciou na Comissão de Seguridade Social e Família – CSSF da Câmara dos Deputados em 28 de março de 2008 e só terminou seu andamento nesta Comissão em 26 de agosto de 2009, ou seja, mais de um ano. O relator designado foi o Deputado Raimundo Gomes de Matos (PSDB/CE). Encerrado o prazo para emendas ao PL (5 sessões ordinárias a partir de 02/05/2008), até 14 de maio foram apresentadas 18 emendas: 10 emendas foram do Deputado Mário Heringer (PDT/MG); 07 emendas do Deputado Eduardo

Barbosa (PSDB/MG); e 01 emenda substitutiva do Deputado João Dado (PDT/SP)<sup>49</sup> (Ver Apêndice C).

No relatório apresentado por Raimundo Matos, Relator da Comissão, com seu voto sobre as emendas, deu-se destaque às estratégias de participação popular que envolveu a proposta de Lei. Foram realizadas reuniões com Conselhos Estaduais e Municipais; reuniões com associações representativas de Universidades; reuniões com o CONGEMAS; audiências públicas em 48 municípios do Estado do Mato Grosso; disponibilização do Portal do CNAS para coleta de assinaturas de apoio ao PL SUAS; recepção de abaixo assinados de diferentes estados, municípios e organizações sociais.

A primeira emenda, do Deputado Mário Heringer, propôs nova redação ao primeiro artigo do PL SUAS, e reuniu mais outras oito emendas, por se tratar de alterações na redação de vários artigos ou inclusão de mudanças em artigos da LOAS que não constavam no projeto de lei inicial, apresentado pelo MDS. Na emenda, o Deputado acresce mudanças nos artigos 12º e 21º da LOAS e faz alterações nos demais artigos já apresentados no PL SUAS.

A única emenda do Deputado Mário Heringer acatada pelo relatório do Relator da Comissão de Seguridade Social e Família, o Deputado Raimundo Gomes de Matos, foi a **emenda 2**, que teve seu mérito por se referir aos termos constitucionais para suprimir o “*foco na família*” da política de assistência social, já que na Carta Magna, a assistência social tem como obrigação legislativa atender os segmentos fragilizados pelo ciclo de vida e/ou pelas vulnerabilidades socioeconômicas (Apêndice C). Esta proposta, que recupera o público alvo da política por segmentos foi analisada como um posicionamento político de forte cunho da ideologia liberal, onde a assistência social deve estar focalizada e direcionada aos segmentos inaptos ao trabalho (PONTES, 2013).

Chama-se atenção para algumas emendas relevantes no processo decisório, mesmo não tendo sido aprovadas. Duas emendas propostas pelo Deputado Mario Heringer merecem destaque, por fazerem claras menções às ideias de “punição aos pobres”, ao se referirem aos beneficiários dos benefícios eventuais e continuados, no caso, o BPC. As ideias prevaletentes são as do não direito e da necessidade de controle e punição no caso de concessão indevida

---

<sup>49</sup> A emenda substitutiva 18, do Deputado João Dado, não foi considerada, devido propor alterações em muitos artigos (2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 22, 23, 24, 25, 28, e 36 da LOAS e do PL 3077, e acréscimo dos artigos 6-A, 6-B, 6-C, e 6-D) e não ter sido aprovada pelo Relator.

dos mesmos. A **emenda 3** propõe a uniformização dos benefícios eventuais em todo o território nacional, desprezando-se as diferenças e desigualdades regionais e locais, utilizando-se como argumento o risco de migração da população pobre aos municípios onde possa encontrar melhores condições de assistência às necessidades humanas básicas. E a **emenda 4** sugere não somente o cancelamento do benefício de BPC no caso de recebimento indevido, mas também a responsabilização civil e criminal dos beneficiários (Apêndice C).

Seguindo este caminho, destaca-se também a **emenda 16** do Deputado Eduardo Barbosa, que distingue o BPC (benefício de transferência de renda para idosos e pessoas com deficiência, que são segmentos específicos, ligados à justificativa histórica da necessidade de assistência aos inaptos ao trabalho através do discurso da moral religiosa e da solidariedade), daqueles benefícios de transferência de renda destinados para “outros pobres”, aptos para o trabalho e que precisam perder a “cultura do benefício” – argumento utilizado para a emenda, que diz respeito ao discurso liberal conservador da moral do trabalho, que não considera as situações das pessoas que mesmo com capacidades laborativas, estão excluídas do processo produtivo e dificilmente conseguirão acessar o mercado formal de trabalho (Apêndice C).

No que se refere ao trabalho assalariado, o confronto ideológico com a assistência social é mais destacado, principalmente pelos defensores do primado do mercado no processo de satisfação de necessidades. Nessa confrontação, a ideia dominante é a de que, se houvesse emprego para todos, a assistência social não seria necessária. Mas, como o mercado é imperfeito, ela é tolerável desde que não fira a ética do trabalho e não reforce a propensão do pobre ao parasitismo (POTYARA, 2012, p.223).

Além disso, a emenda ainda incluiu a necessidade de inserção das famílias em programas de “planejamento familiar, quando for o caso”, o que indica o “controle da natalidade” das pessoas empobrecidas, para que não se reproduza o ciclo da pobreza e da necessidade de transferência de renda como subsistência econômica familiar. Apesar de não mencionar, sabe-se que a emenda está direcionada aos beneficiários do Programa Bolsa Família.

O Deputado Eduardo Barbosa por seu turno, acrescentou no art.1º do PL SUAS a mudança de redação também no art.3º da LOAS, através da **emenda 11**, onde incluiu as especificações e caracterizações das entidades e organizações da assistência social, conforme o Decreto 6.308 de 2007. Esta também foi uma proposta corroborada pelo CNAS, para legitimar e fortalecer o lugar das entidades específicas da política de assistência social na participação da aplicação

desta política pública, delimitando os limites de atuação e definindo os contornos da política de assistência social diante das demais políticas sociais. O argumento foi a necessidade de dar maior segurança jurídica à questão.

Ainda o mesmo Deputado incluiu as entidades de assistência social na prestação de serviços da proteção social básica e especial no SUAS, juntamente com os entes federativos e os conselhos de controle social, através da **emenda 12** (Apêndice C).

A **emenda 13** sugeriu resguardar em lei a explicitação de que somente entidades beneficentes de assistência social pudessem se candidatar às vagas de conselheiros representantes da sociedade civil. Apesar de a justificativa ser plausível pelas normatizações anteriores, inclusive pela incorporação das mudanças no art.3º da LOAS pela emenda 12, a emenda 13 foi rejeitada, com alegação de que as entidades mistas, ou seja, as que desenvolvem ações de áreas diversificadas, seriam prejudicadas no processo.

Ressalta-se que o Capítulo IV, Seção I – Do Benefício de Prestação Continuada da LOAS recebeu nove emendas, na tentativa de interferir na regulação do referido benefício. Além da emenda 16 do Deputado Eduardo Barbosa, e da emenda 4 do Deputado Mário Heringer, anteriormente descritas, sem dúvidas, a **emenda 17**, que propôs alteração da renda de  $\frac{1}{4}$  para  $\frac{1}{2}$  salário mínimo per capita para a concessão do BPC representou grande relevância ao debate atual sobre os critérios dos benefícios assistenciais. A emenda demonstrou o interesse em aumentar o público beneficiário, visto que o corte de renda de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo per capita acessa somente as famílias mais miseráveis, excluindo grande quantidade de pessoas idosas e com deficiência que vivem na pobreza e precisariam do benefício para sua sobrevivência. A outra emenda que se destaca sobre o mesmo tema é a **emenda 15**, que assegura na lei conquistas das pessoas com deficiência, já incluídas em outras normatizações, referentes ao direito de acessar o benefício mesmo havendo condições laborativas, desde que atendam aos requisitos definidos pela legislação (Apêndice C).

O voto do Relator foi, portanto, pela **aceitação** das **emendas 11, 12, 14, 15 e 17**, pelo **acolhimento parcial da emenda 2**, e pela **rejeição** das **emendas 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 16 e 18**. Após seu voto, o Deputado apresentou um Substitutivo em 14 de dezembro de 2008 à Comissão de Seguridade Social e Família, onde acrescentou mudanças na redação da LOAS a partir das emendas aceitas em seu primeiro relatório e outras mudanças já incorporadas pelas propostas dos debates do CNAS e da contribuição de outros atores (Apêndice D). As

primeiras emendas foram registradas durante o mês de maio de 2008, e o primeiro Substitutivo do Deputado Raimundo Matos foi registrado em dezembro do mesmo ano (após a nota enviada do CNAS).

Aberto o prazo para emendas ao Substitutivo (05/12/2008 a 05/02/2009), foi apresentada uma emenda, do Deputado Eduardo Barbosa, onde propôs que o §5º do art.22º fosse transferido para o art.20º, permanecendo com a mesma numeração de parágrafo. Esta emenda serviu para organizar a proposta, visto que se tratava do BPC e estava inserida pelo Substitutivo no artigo referente aos benefícios eventuais, de outra natureza. A emenda foi acatada pelo Relator, que posteriormente apresentou um novo Substitutivo em 06/05/2009 (Ver Quadro Comparativo entre os Substitutos – Apêndice D), e em seu relatório, apresenta como argumento para as novas mudanças a necessidade de incluir as “sugestões emanadas da sociedade civil, que reuniu-se em diferentes fóruns e reuniões setoriais, em diversos estados da federação”.

### **O que altera com o Substitutivo e depois com o seu complemento (segundo Substitutivo)?**

Além das emendas acatadas pelo Deputado Raimundo Matos, ele também incluiu outras mudanças no seu Substitutivo e depois em seu novo complemento, que se configurou como a proposta final da CSSF para aprovação. O segundo Substitutivo serviu para organizar a redação e a ordem das alterações, dando uma melhor formatação ao Projeto de Lei. Para verificação dos Substitutivos, ver Apêndice D.

No artigo 2º do primeiro Substitutivo amplia os objetivos da política de assistência social, que passa incluir a proteção social (garantir a vida, a redução de danos e a prevenção da incidência de riscos); a vigilância social; e a defesa de direitos. A proposta incorporou os objetivos anteriores apontados no art.2º da LOAS, para garantir os preceitos constitucionais.

O art. 3º manteve a apresentação da situação das entidades e organizações da assistência social, conforme Decreto 6.308, de 2007.

O art. 6º excluiu o “foco na família”, apresentado na PNAS, e incluiu como objetivo das ações da assistência social, no §1º, a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, e à velhice e manteve o território como base de organização das ações.

No primeiro Substitutivo, o art. 6º-A sofreu uma alteração em relação ao PL SUAS apresentado pelo MDS, para tratar da questão do financiamento do SUAS, porém, no

complemento, ou seja, no segundo Substitutivo, o art. 6º-A voltou a ter a mesma redação do PL SUAS.

O inciso IV do art.6º-B do segundo Substitutivo implica o atendimento aos beneficiários da política de assistência social pelas entidades, independente do recebimento de recursos públicos, retirando-se a ideia inicial do PL 3077 de apresentar no inciso IV a garantia da não exigência de qualquer tipo de contraprestação por parte dos usuários e sem qualquer forma de discriminação.

O art.6º-C do segundo Substitutivo incluiu no caput que as proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas nos CRAS e CREAS e também garantiu a inclusão das entidades de assistência social, mantendo-se o restante da redação como inicialmente no PL SUAS. No art. 6º-D do mesmo documento, manteve-se a redação do PL SUAS sobre as exigências das condições nas instalações de CRAS e CREAS.

O art.6º-E do segundo Substitutivo trouxe uma proposta de mudança importante ao financiamento da política pública. Propôs instituir em lei o pagamento de recursos humanos a partir do cofinanciamento para ações continuadas, o que sempre foi um dos pontos cruciais para a institucionalização do SUAS e aumento de sua capilaridade nas localidades, pois os serviços de assistência social precisam principalmente de recursos humanos para se efetivarem e em muitos municípios, a ausência de recursos para contratação de pessoal é uma das principais dificuldades para ampliação dos serviços ou melhorar a qualidade dos serviços já prestados.

No mesmo documento, houve alteração parcial do inciso II do art.12º, em comparação ao primeiro Substitutivo. Incluiu-se que “cofinanciamento federal deve ser por meio de transferência automática e **obrigatória**”, ou seja, buscou legitimar por lei a nova relação entre os entes federados com o cancelamento da forma convencional, por trata da transferência automática, “Fundo a Fundo”, e obrigou o governo federal a destinar recursos em seu orçamento para o repasse aos demais entes federativos nas ações de assistência social. O argumento utilizado no documento do Relator que apresentou o complemento do Substitutivo foi que

(...) sendo a assistência social um direito constitucional do indivíduo e estando suas ações definidas por lei como continuadas não podem sofrer solução de continuidade ou contingenciamento, motivo pelo

qual as transferências correspondentes a essas ações devem ter caráter obrigatório.

O primeiro e segundo Substitutivos propuseram ainda, através dos artigos 13º, 14º, e 15º que Estados, Distrito Federal e Municípios tivessem o compromisso com o cofinanciamento da política pública de assistência social em cada âmbito de atuação.

O art.20º do primeiro Substitutivo, mantido no segundo, aumentou a renda per capita para fins de concessão do BPC de ¼ para ½ salário mínimo. Ainda garantiu a concessão do BPC em caso de abrigamento em instituições de longa permanência (substituindo a palavra “internação” contida na LOAS e utilizando-se da nova nomenclatura para as instituições asilares).

O art.21º incluiu novos direitos às pessoas com deficiência beneficiárias do BPC, garantindo-lhes a possibilidade de inserção no mercado de trabalho sem a perda do direito a uma nova concessão, transformando a ideia principal de que o benefício deve ser destinado apenas às pessoas com deficiência inaptas ao trabalho.

No primeiro Substitutivo o art. 22º, referente ao benefício eventual, recebeu o § 5º, que se tratava da condição de abrigamento do BPC. Inclusive havia um erro na numeração, pois o artigo não possui o § 4º. No segundo Substitutivo o § 5º foi transferido para o art.20º, com a mesma numeração, como já apresentado acima (por emenda de Eduardo Barbosa).

O art.24º substituiu o conceito de pessoa portadora de deficiência, por “pessoa com deficiência”, atualizando a legislação às lutas dos movimentos sociais deste segmento.

O Deputado Raimundo Gomes ainda contribuiu com a inclusão de novos artigos ao PL SUAS: 30º-A, 30º-B, 30º-C para assegurar êxito às formas de financiamento do SUAS. Propôs o art.24º-A para incluir o Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família – PAIF e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, que já vinham sendo executados pelos municípios, inclusive com repasse de recursos do governo federal.

Percebe-se nos dois Substitutivos certas fragilidades e incongruências na redação dos artigos, como por exemplo, incluir o PAIF e o PETI, excluindo o PAEFI, já que estes não eram os únicos programas/serviços com execução obrigatória existentes no SUAS. Certamente o MDS se articulava para garantir uma nova organização dos artigos.

Apresentada a complementação do Substitutivo, em 19/08/2009 o documento passou pela Reunião Deliberativa Ordinária da Comissão, com vista conjunta dos seguintes deputados: Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP), Dr. Nechar (PP/SP), Dr. Talmir (PV/SP), Geraldo Resende (PPS/MS), Germano Bonow (DEM/RS) e Luiz Bassuma (PT/BA).

O Deputado Dr. Talmir (PV/SP) apresentou seu voto sobre o Substitutivo separado dos demais Deputados em 25/08/2009, onde se voltou o argumento sobre a autonomia das entidades beneficentes e a questão da gratuidade dos serviços e sua vinculação ao SUAS.

Em primeiro lugar, o Deputado invocou a responsabilidade do Estado em prestar os serviços de saúde e assistência social, entretanto, como historicamente não estabeleceu formas de atender toda a população, necessitou das entidades como complemento de suas ações. Ou seja, o Deputado explicita a necessidade do trabalho das entidades em substituição ao Estado, devido a sua falta de estrutura. De acordo com o voto do Deputado “são estas competentes instituições que são convidadas a cumprir como parceiras a função do Estado, nos sistemas únicos, antes apenas no SUS agora também no SUAS”. Em seguida, o Deputado fez menção à Constituição Federal, que em seu art.5º, incisos VII e VIII, garante a livre associação e a criação de associações, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento, e concluiu que diante disso, o Estado não pode obrigar as entidades e organizações de assistência social a se vincularem ao SUAS. Então, ele propôs a inclusão no art.3º do Substitutivo: “Parágrafo único. É facultado a entidades e organizações de assistência social participar do SUAS, em caráter complementar.”

O Deputado Dr. Talmir também interpretou que a obrigatoriedade de gratuidade nos serviços das entidades é uma exigência do Estado de que estas prestem serviços sem qualquer subvenção ou financiamento estatal e mais uma vez, ele fez um comparativo entre a política de saúde e de assistência social, já que na política de saúde, o SUS custeia o tratamento de pacientes em entidades filantrópicas. Assim, além das entidades de assistência social não possuírem meios de sobreviver, o Deputado aponta como consequências a perda dos atendimentos e o desemprego dos trabalhadores que atuam nestas entidades. Diante disso, propôs mudança de redação no inciso IV, do art.6º-B: “IV – atender, mediante convênio ou qualquer outro meio de financiamento público, nos limites da capacidade instalada, aos benefícios abrangidos por esta Lei; respeitada sua capacidade de atendimento”.



O Deputado Dr. Talmir também defendeu que a gratuidade de 100% dos serviços é uma intromissão do Estado nas atividades de entidades de natureza privada, e por isso sugeriu ainda mudança no art.6º-B com a inclusão do “Parágrafo único: A certificação de entidade de assistência social independe da prestação de seus serviços exclusivos ao SUAS”. O CEBAS, que dá acesso às isenções fiscais e tributárias, novamente aparece como uma demanda importante para as entidades, porém, atrelado ao discurso de autonomia das entidades e da venda de serviços ao SUAS, para garantia de sobrevivência das organizações prestadoras de serviços.

Como veremos o voto do Deputado Dr. Talmir interferiu no produto final do Substitutivo apresentado pelo Deputado Raimundo Matos (Quadro 11). Em 26/08/2009 em nova reunião deliberativa da Comissão, após a leitura do parecer, foi proposta modificação no texto do Substitutivo do Relator, no inciso IV do § 2º do art. 6º-B que passou a ter a seguinte redação:

Art 6º - B. As proteções sociais básica e especial que compõem a rede socioassistencial serão ofertadas de forma integrada diretamente pelos entes públicos ou pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao SUAS, respeitadas as especificidades de cada ação.

§1º A vinculação ao SUAS é o reconhecimento, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de que a entidade de assistência social integra a rede socioassistencial

§2º Para o reconhecimento referido no §1º, a entidade deverá cumprir os seguintes requisitos:

I – constituição em conformidade com o disposto no art.3º;

II – inscrição em conselho municipal ou distrital, na forma do art.9º;

III – integrar o sistema de cadastro de entidades de que trata o inciso XI do art.19º; e

**IV – tratando-se da proteção social básica e especial as entidades e organizações de assistência social vinculadas ao SUAS, que compõem a rede socioassistencial, deverão atender mediante convênio ou qualquer outro meio de financiamento público, nos limites da capacidade instalada, aos beneficiários abrangidos por esta Lei, respeitada sua capacidade de atendimento.**

§3º O cumprimento do disposto no inciso IV do §2º será informado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome pelo órgão gestor local da assistência social

Após aprovação do Substitutivo do Deputado Raimundo Matos pela Comissão de Seguridade Social e Família, em 26/08/2009, o PL SUAS seguiu para a Comissão de Finanças e Tributação – CFT com recebimento em 03/09/2009.

#### **4.2.1.1 A Comissão de Tributação e Finanças: um novo substitutivo**

Nesta Comissão foi designado como Relator o Deputado João Dado (PDT/SP) e não houve nenhuma emenda. Em dezembro de 2009 (02/12/2009), o Relator requereu ao Plenário da Câmara que esta Comissão, que deveria apenas julgar o aspecto de adequação financeira e orçamentária da proposta de lei, também se pronunciasse sobre o mérito do projeto, visto que o mesmo envolvia “recursos e responsabilidades tripartites, mediante transferências automáticas entre os fundos de assistência social e alocação de recursos próprios nesses fundos nas três esferas de governo”. O requerimento foi deferido e o Deputado João Dado pode apresentar em seu relatório tanto o parecer sobre a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, quanto ao mérito da propositura, e então, apresentou também um Substitutivo que contribuiu para a organização da Lei.

De acordo com o relatório do Relator, na Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação – NI CFT, a avaliação da Comissão deve levar em conta a análise da conformidade das proposições com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e as normas pertinentes (Constituição Federal, a Lei Complementar nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal) e a própria Norma Interna da Comissão. Neste âmbito, pelas propostas apresentadas, o parecer do Relator, Deputado João Dado, foi favorável a todas as mudanças contidas, a não ser em relação à proposta pela Comissão de Seguridade Social e Família no art.20º da LOAS, que altera a renda per capita de ¼ do salário mínimo para ½, para fins de concessão do BPC. Assim, o Relator define:

Tendo em vista, por conseguinte, o significativo impacto financeiro que a aprovação do Substituto acarretaria, não temos outra alternativa senão manter a renda familiar *per capita* do BPC no mesmo valor previsto na Lei nº 8.742/93, evitando-se fulminar tão relevante projeto por inadequação financeira e orçamentária.

Diante do exposto, o parecer do relatório foi assim definido:

(...) somos pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da Proposição original e pela incompatibilidade e inadequação do Substitutivo apresentado na CSSF. E, quanto ao mérito, voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 3077, de 2008, porém na forma do Substitutivo anexo, que incorporou os aperfeiçoamentos introduzidos pela CSSF e saneou as incompatibilidades e inadequações já mencionadas.

Para justificar a necessidade de um novo Substitutivo, o Deputado João Dado informa em seu relatório que durante a tramitação do PL na Comissão de Tributação e Finança houve grande esforço de articulação com movimentos sociais, o MDS e outros atores, para incluir proposições em conformidade com a gestão de finanças dos anos seguintes. O relatório complementa:

Destacamos, ainda, a nossa participação em fóruns de Entidades de Assistência Social e Secretarias estatais, em Seminários nas cidades de Natal – RN, Cuiabá – MT, Votuporanga – SP e São Paulo – SP, cujo debate possibilitou o acolhimento de inúmeros avanços contidos no Substitutivo que ora apresentamos, a exemplo da definição legal de “deficiência” e de “impedimentos de longo prazo”, conceitos que ampliarão a inclusão social nos programas de assistência social.

O Substitutivo da Comissão de Tributação e Finança ficou assim definido: os artigos 2º, 6º-A, 6º-E, 12º, 13º, 14º, 15º, 16º, 17º, 21º, 22º, 24º, 28º, 30º-A, 30º-B, e 36º permaneceram com a mesma redação do Substitutivo aprovado pela CSSF.

**QUADRO 11 - Comparativo entre o Substitutivo da CSSF e o Substitutivo da CTF com as emendas que sofreram alteração**

Substitutivo da CSSF	Substitutivo da CTF
<p>Art.3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isoladamente ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos.</p> <p>I – são de atendimento aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias, indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei; e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS de que tratam os incisos I e II do art. 18;</p> <p>II – são de assessoramento aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS de que tratam os incisos I e II do art. 18; e</p> <p>III – são de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS de que tratam os incisos I e II do</p>	<p>Art.3º .....</p> <p>§1º São de atendimento aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias, indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei; e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS de que tratam os incisos I e II do art. 18;</p> <p>§2º São de assessoramento aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS de que tratam os incisos I e II do art. 18;</p> <p>§3º São de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS de que tratam os incisos I e II do art. 18.</p>

<p>art. 18.</p> <p>Art.6º. A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social – SUAS, com os seguintes objetivos:</p> <p>I – consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não-contributiva;</p> <p>II – integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C;</p> <p>III – estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; e</p> <p>IV – definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais.</p> <p>§1º As ações ofertadas no âmbito do SUAS tem por objetivos a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, e à velhice e, como base de organização, o território.</p> <p>§2º O SUAS é integrado pelos entes federativos, seus respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidos por esta Lei.</p> <p>§3º A instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.</p>	<p>Art.6º. A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social – SUAS, com os seguintes objetivos:</p> <p>I – consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não-contributiva;</p> <p>II – integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C;</p> <p>III – estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;</p> <p>IV – definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;</p> <p><b>V – implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;</b></p> <p><b>VI – estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e</b></p> <p><b>VII – afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos.</b></p> <p>§1º As ações ofertadas no âmbito do SUAS tem por objetivos a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, e à velhice e, como base de organização, o território.</p> <p>§2º O SUAS é integrado pelos entes federativos, seus respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei.</p> <p>§3º A instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.</p>
<p>Art 6º-B. As proteções sociais básica e especial que compõem a rede socioassistencial serão ofertadas de forma integrada diretamente pelos entes públicos ou pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao SUAS, respeitadas as especificidades de cada ação.</p> <p>§1º A vinculação ao SUAS é o reconhecimento, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de que a entidade de assistência social integra a rede socioassistencial</p> <p>§2º Para o reconhecimento referido no §1º, a entidade deverá cumprir os seguintes requisitos:</p> <p>I – constituição em conformidade com o disposto no art.3º;</p> <p>II – inscrição em conselho municipal ou distrital, na forma do art.9º;</p> <p>III – integrar o sistema de cadastro de entidades de que trata o inciso XI do art.19º; e</p> <p>IV – tratando-se da proteção social básica e especial as entidades e organizações de assistência social vinculadas ao SUAS, que compõem a rede socioassistencial, deverão atender mediante convênio ou qualquer outro meio de financiamento público, nos limites da capacidade instalada, aos beneficiários abrangidos por esta Lei, respeitada sua capacidade de atendimento.</p> <p>§3º O cumprimento do disposto no inciso IV do §2º será informado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome pelo órgão gestor local da assistência social</p>	<p>Art 6º-B. As proteções sociais básica e especial que compõem a rede socioassistencial serão ofertadas de forma integrada diretamente pelos entes públicos ou pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao SUAS, respeitadas as especificidades de cada ação.</p> <p>§1º A vinculação ao SUAS é o reconhecimento, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de que a entidade de assistência social integra a rede socioassistencial</p> <p>§2º Para o reconhecimento referido no §1º, a entidade deverá cumprir os seguintes requisitos:</p> <p>I – constituição em conformidade com o disposto no art.3º;</p> <p>II – inscrição em conselho municipal ou distrital, na forma do art.9º;</p> <p>III – integrar o sistema de cadastro de entidades de que trata o inciso XI do art.19º;</p> <p><b>§3º As entidades e organizações de assistência social vinculadas ao SUAS celebrarão convênios, contratos, acordos ou ajustes com o Poder Público para a execução, garantido financiamento integral pelo Estado, de serviços, programas, projetos e ações de assistência social, nos limites da capacidade instalada, aos beneficiários abrangidos por esta Lei, observando-se as disponibilidades orçamentárias.</b></p> <p><b>§ 4º O cumprimento do disposto no parágrafo anterior será informado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome pelo órgão gestor local da assistência social.</b></p>
<p>Art.6º-C. As proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS e no Centro de Referência Especializado de</p>	<p>Art.6º-C. As proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas precipuamente no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS e no Centro de Referência</p>

<p>Assistência Social – CREAS, e pelas entidades sem fins lucrativos, de assistência social, instituídos no âmbito do SUAS, nos termos do art.3º desta Lei.</p> <p>§1º O CRAS é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias.</p> <p>§2º O CREAS é a unidade pública de abrangência e gestão municipal ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial.</p>	<p>Especializado de Assistência Social – CREAS, <b>respectivamente</b>, e pelas entidades sem fins lucrativos, de assistência social, nos termos do art.3º desta Lei.</p> <p>§1º O CRAS é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias.</p> <p>§2º O CREAS é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, <b>estadual</b> ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial.</p> <p><b>§3º Os CRAS e os CREAS são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do SUAS, que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social.</b></p>
<p>Art 6º-D. As instalações do CRAS e do CREAS devem ser compatíveis com os serviços neles ofertados, com espaços para trabalhos em grupo e ambientes reservados para recepção das famílias e indivíduos, assegurada a acessibilidade das pessoas idosas e com deficiência.</p>	<p>Art 6º-D. As instalações do CRAS e do CREAS devem ser compatíveis com os serviços neles ofertados, com espaços para trabalhos em grupo e ambientes reservados para recepção das famílias e indivíduos, assegurada a acessibilidade às pessoas idosas e com deficiência.</p>
	<p>Art.12º-A. A União apoiará financeiramente o aprimoramento à gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social por meio do Índice de Gestão Descentralizada – IGD do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, para a utilização no âmbito dos Estados, Municípios e Distrito Federal, destinado, sem prejuízo de outras ações a serem definidas em regulamento, a:</p> <p>I – medir os resultados da gestão descentralizada do SUAS, com base na atuação do gestor estadual, municipal e do Distrito Federal na implementação, execução e monitoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, bem como na articulação intersetorial;</p> <p>II – incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, municipal e do Distrito Federal do SUAS; e</p> <p>III – calcular o montante de recursos a serem repassados aos entes federados a título de apoio financeiro à gestão do SUAS.</p> <p>§1º Os resultados alcançados pelo ente federado na gestão do SUAS, aferidos na forma de regulamento, serão considerados como prestação de contas dos recursos a serem transferidos a título de apoio financeiro.</p> <p>§2º As transferências para apoio à gestão descentralizada do SUAS adotarão a sistemática do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família, previsto no art. 8º da Lei nº 10836, de 9 de janeiro de 2004, e serão efetivadas por meio de procedimento integrado àquele índice.</p> <p>§3º O montante total dos recursos destinados ao apoio técnico e financeiro à gestão descentralizada do SUAS corresponderá a 10% (dez por cento) da previsão orçamentária total relativa ao cofinanciamento federal das proteções social básica e especial, devendo o Poder Executivo fixar os limites e os parâmetros mínimos para a transferência de recursos para cada ente federado.</p> <p>§ 4º Para fins de fortalecimento dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Municípios e Distrito</p>

	Federal, percentual dos recursos transferidos deverá ser gasto com atividades de apoio técnico e operacional àqueles colegiados, na forma fixada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sendo vedada a utilização dos recursos para pagamento de pessoal efetivo e gratificações de qualquer natureza a servidor público estadual, municipal ou do Distrito Federal.
<p>Art.20º O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário mínimo à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com sessenta e cinco anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.</p> <p>§1º Para os fins do disposto no caput, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.</p> <p>.....</p> <p>§3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/2 salário mínimo.</p> <p>§4º O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo o da assistência médica</p> <p>§5º A condição de abrigamento em instituições de longa permanência não prejudica o direito do idoso ou da pessoa com deficiência ao Benefício de Prestação Continuada.</p> <p>§6º A concessão do benefício à pessoa com deficiência de que trata o caput ficará sujeita a exame médico pericial e laudo realizados pelos serviços de perícia médica do Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS.</p>	<p>Art.20º O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário mínimo à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com sessenta e cinco anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.</p> <p>§1º Para os fins do disposto no caput, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.</p> <p><b>§2º Para efeito de concessão deste benefício, considera-se:</b></p> <p><b>I – pessoa com deficiência: aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas;</b></p> <p><b>II – impedimentos de longo prazo: aqueles que incapacitam a pessoa com deficiência para a vida independente e para o trabalho pelo prazo mínimo de dois anos.</b></p> <p>§3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 salário mínimo.</p> <p>§4º O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo o da assistência médica e <b>pensão especial de natureza indenizatória;</b></p> <p>§5º A condição de abrigamento em instituições de longa permanência não prejudica o direito do idoso ou da pessoa com deficiência ao Benefício de Prestação Continuada.</p> <p>§6º A concessão do benefício <b>ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de incapacidade, composta por avaliação médica e avaliação social realizadas por médicos peritos e assistentes sociais do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS.</b></p>
	<p>Art.23º Entendem-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei.</p> <p>§1º O regulamento instituirá os serviços socioassistenciais.</p> <p>§2º Na organização dos serviços da assistência social serão criados programas de amparo, dentre outros:</p> <p>I - às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em cumprimento do disposto no art.227 da Constituição Federal e na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990;</p> <p>II – às pessoas que vivem em situação de rua.</p>
<p>Art. 24º-A. Ficam instituídos:</p> <p>I – O Programa de Atendimento Integral à Família – PAIF, que integra a proteção social básica e consiste na oferta de ações e serviços socioassistenciais de prestação continuada, por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de prevenir o</p>	<p>Art.24º-A. Fica instituído o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, que integra a proteção social básica e consiste na oferta de ações e serviços socioassistenciais de prestação continuada, nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, por meio do trabalho social com famílias em situação de</p>

<p>rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito a convivência familiar e comunitária;</p> <p>II – O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, no âmbito da política de assistência social, contemplando a transferência de renda, o trabalho social com as famílias e a oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes que se encontrem em situação de trabalho, com o objetivo de contribuir para o enfrentamento e erradicação de todas as formas de trabalho infantil.</p> <p>Parágrafo único. O regulamento definirá os procedimentos e diretrizes do Programa de Atenção Integral à Família – PAIF e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, bem como a renda per capita das famílias para efeito de recebimento da transferência de renda oriunda do PETI.</p>	<p>vulnerabilidade social, com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária.</p> <p>Parágrafo único. Regulamento definirá as diretrizes e os procedimentos do PAIF.</p>
	<p>Art.24º-B Fica instituído o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI, que integra a proteção social especial e consiste no apoio, orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, articulando os serviços socioassistenciais com as diversas políticas públicas e com órgãos do sistema de garantia de direitos.</p> <p>Parágrafo único. Regulamento definirá as diretrizes e os procedimentos do PAEFI.</p>
	<p>Art. 24º – C. Fica instituído o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, de caráter intersetorial, integrante da Política Nacional de Assistência Social, que, no âmbito do SUAS, compreende transferências de renda, trabalho social com famílias e a oferta de serviços socioeducativos para criança e adolescentes que se encontrem em situação de trabalho.</p> <p>§ 1º O PETI tem abrangência nacional e será desenvolvido de forma articulada pelos entes federados, com a participação da sociedade civil, e tem como objetivo contribuir para a retirada de crianças e adolescentes com idade inferior a dezesseis anos em situação de trabalho, ressalvada a condição de aprendiz, a partir de quatorze anos.</p> <p>§ 2º As crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil deverão ser identificadas e ter os seus dados inseridos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, com a devida identificação das situações de trabalho infantil.</p>
<p>Art.30º-C. A execução dos recursos federais descentralizados aos fundos de assistência social dos Estados, Distrito Federal e Municípios será declarada pelos entes recebedores ao ente transferidor, anualmente, mediante relatório de gestão submetido à apreciação do respectivo Conselho de Assistência Social, que comprove a execução das ações na forma de regulamento.</p> <p>Parágrafo Único. Os entes transferidores poderão requisitar informações referentes à aplicação dos recursos oriundos do seu fundo de assistência social, para fins de análise e acompanhamento de sua boa e regular utilização.</p>	<p>Art.30º-C. A <b>utilização</b> dos recursos federais descentralizados aos fundos de assistência social dos Estados, Distrito Federal e Municípios será declarada pelos entes recebedores ao ente transferidor, anualmente, mediante relatório de gestão submetido à apreciação do respectivo Conselho de Assistência Social, que comprove a execução das ações na forma de regulamento.</p> <p>Parágrafo Único. Os entes transferidores poderão requisitar informações referentes à aplicação dos recursos oriundos do seu fundo de assistência social, para fins de análise e acompanhamento de sua boa e regular utilização.</p>

Elaboração própria. Fonte: [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)

O art.3º sofreu apenas alteração no formato, substituindo os incisos por parágrafos. No art.6º houve acréscimo dos incisos V, VI e VII para incluir como objetivos da gestão do SUAS, a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social; estabelecer a gestão

integrada de serviços e benefícios; e afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos.

O art.6º-B excluiu o inciso IV e incluiu um novo parágrafo 3º, possibilitando às entidades de assistência social vinculadas ao SUAS receber financiamento estatal integral para execução de suas ações. Foi elaborado o § 4º para se adequar ao disposto no parágrafo anterior sobre a necessidade de informar ao MDS sobre as entidades, sua capacidade de atendimento e a vinculação ao SUAS.

O art.6º-C, no §2º, incluiu a possibilidade de haver CREAS estaduais (regionais) no SUAS, e não apenas de responsabilidade das localidades.

O art.12º-A foi elaborado pelo Substitutivo da CTF para colocar na Lei o IGD SUAS, como um instrumento de incentivo aos demais entes para investimento e aperfeiçoamento da gestão da assistência social a partir de apoio financeiro do governo federal.

Para a concessão do BPC, o §2º do art.20º estabeleceu os conceitos para “pessoa com deficiência” e “impedimentos de longo prazo”, seguindo as determinações das conquistas dos movimentos em defesa dos direitos das pessoas com deficiência em legislações específicas. Retornou a renda per capita de ¼ do salário mínimo para fins de concessão do benefício e incluiu a avaliação social sobre a deficiência e o grau de incapacidade para acesso ao BPC (conforme já estava preconizado por Decreto).

Os artigos 24º-A, 24º-B e 24º-C instituíram o PAIF, o PAEFI e o PETI, respectivamente.

No dia 07/07/2010, foi aprovado por unanimidade o parecer do Relator com o novo Substitutivo, em reunião Deliberativa Ordinária. O PL passou para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em 08/07/2010 e recebeu apenas uma emenda, do Deputado Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB/SP). No parecer do relator, José Genoíno (PT/SP), foi apontada a proposição acessória do deputado Antonio Carlos Thame, que propôs incluir:

a pessoa portadora de deficiência, segundo classificação da OMS, fará jus ao benefício de prestação continuada pago a quem dela tiver conferida a tutela ou guarda regular, independente da comprovação de meios para subsistência, diretamente ou por intermédio de familiares.

Em relação à constitucionalidade formal, o PL e seus Substitutivos das Comissões anteriores foram aprovados pelo Relator da CCJC. No âmbito da regimentalidade, a emenda do



Deputado Antonio Carlos Mendes Thame foi rejeitada, por tratar de matéria de mérito e não ser de competência da Comissão de CCJC. O Deputado José Genoíno apresentou duas subemendas de redação para adequar o formato de apresentação das mudanças no PL e nos Substitutivos, de forma a incluir a expressão (NR)<sup>50</sup> somente ao final dos artigos modificados. Depois do parecer aprovado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o PL SUAS seguiu para tramitação no Senado.

#### **4.2.2 O BPC: pisando em “casca de bananas”**

A emenda 17 do Deputado Eduardo Barbosa na Comissão de Seguridade Social e Família foi apontada por um dos entrevistados como o principal ponto de conflito durante o processo de tramitação do PL na Câmara dos Deputados, logo no início do processo.

No começo nós tivemos interferência. Cascas de banana. Sempre cascas de banana. Nós tivemos já no início uma emenda do Deputado Eduardo Barbosa de Minas Gerais, que fez uma emenda em relação do BPC. Ele incluiu a questão do meio salário mínimo para o quadro de renda do BPC. Isso trouxe bastante constrangimento porque nós somos favoráveis à expansão, ou seja, sempre lutamos por isso, só que no cálculo, né... fomos produzir cálculo, fomos produzir todas projeções atuarial ... e aí, assim, nós teríamos um pico extremamente grande de comprometimento, de investimento que naquela ocasião o Brasil não estava muito preparado para isso. Mas, fizemos todo um esforço de negociação com o próprio Eduardo Barbosa, na perspectiva ele foi um grande colaborador nesse sentido, deputado do PSDB inclusive, um grande colaborador nesse sentido do avanço da lei (Entrevistado 7).

Como levantamos no Capítulo 3, no processo de formulação do PL 3077/2008 havia uma exigência do governo de que a lei não criasse despesas, e claro, aumentar o valor da renda per capita do BPC aumentaria o público atendido e conseqüentemente, o gasto público. Por solicitação da Comissão de Tributação e Finanças, o MDS e o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA realizaram uma pesquisa para estudo do impacto desta mudança no orçamento, que constou no relatório do Deputado João Dado para não acatar a decisão da mudança.

Conforme registro do relatório da CTF, à época da pesquisa, em 2010, o BPC atendia 3,3 milhões de pessoas, com gasto anual de R\$ 20,20 bilhões de reais, enquanto que o Programa

---

<sup>50</sup> Nova Redação.

Bolsa Família, com cobertura de 12,1 milhões de famílias, tinha estimado para gasto anual de R\$ 13 bilhões. Além disso, considerou-se a política de valorização do salário mínimo, que aumenta o número de beneficiários e também o valor do benefício, e o aumento da expectativa de vida, que força o aumento de gasto com os benefícios. A utilização da pesquisa foi importante argumento para não aceitação da mudança do critério de renda de  $\frac{1}{4}$  para  $\frac{1}{2}$  salário mínimo per capita, para concessão do BPC.

A discussão de fundo não foi o direito ao acesso. O BPC, garantido como direito na Constituição Federal teve, neste caso, sua discussão em torno especificamente de financiamento e orçamento da assistência social, ou seja, da capacidade orçamentária do governo. O fato é que, o corte atual de renda exclui milhares de pessoas idosas e com deficiências que mesmo não se encaixando no critério da renda, são pobres, e necessitam de cuidados que requerem alto custo, não sendo encontrados pelos serviços públicos de saúde, tampouco de assistência social. Mesmo os beneficiários do BPC encontram dificuldades em ter suas necessidades básicas garantidas.

Em pesquisa realizada em 2011, Lobato et al. (2013) explicitam que o BPC, além de focar na extrema pobreza, ainda atende segmentos muito vulneráveis, que muitas vezes precisam de cuidados especiais com alimentação, medicamentos, tratamentos de saúde, e de cuidadores em tempo integral e, portanto, apesar do benefício ter impacto na aquisição de bens e na melhoria das condições de vida, o recurso não tem trazido transformações nas condições de pobreza das famílias. A necessidade de ampliar o acesso ao benefício é fundamental, pois estes segmentos estão fora do mercado formal, bem como seus cuidadores/familiares, que precisam dedicar muito tempo na atenção de suas necessidades de cuidado. Porém, as mesmas autoras sinalizam para a necessidade de ampliação da rede de serviços e de priorização para a criação de serviços específicos que atendam esta população, como direitos de cidadania.

#### **4.2.3 A tramitação no senado: vinculação do orçamento como questão**

A tramitação do PL SUAS no Senado foi bem menos demorada. Ao dar entrada no Senado o PL SUAS foi identificado como Projeto de Lei da Câmara – PLC e tramitou sob a numeração 189/2010, com início em 15/12/2010 nesta casa legislativa. O PL foi distribuído às seguintes Comissões: Direitos Humanos e Legislação Participativa; de Assuntos Econômicos; e de Assuntos Sociais.

O Projeto de Lei caminhou para o Senado com o seguinte formato: foram quatro artigos, sendo o primeiro para dar nova redação aos artigos 2º, 3º, 6º, 12º, 13º, 14º, 15º, 16º, 17º, 20º, 21º, 22º, 23º, 24º, 28º e 36º, da Lei nº 8.742, de 1993; o segundo para acrescentar-lhes os artigos 6º-A, 6º-B, 6º-C, 6º-D, 6º-E; 12º-A; 24º-A, 24º-B, 24º-C; 30º-A, 30º-B e 30º-C; o terceiro revoga o artigo 38º da LOAS (a idade da pessoa idosa para ter direito ao BPC era de 70 anos, porém já havia mudança com o Estatuto do Idoso); e o quarto, trata da vigência da lei, com data de sua publicação.

A primeira Comissão, de Direitos Humanos e Legislação Participativa, recebeu a propositura em 16/12/10 e só foi designada a Senadora Ana Rita (PT/ES) em 02/03/2011 (aproximadamente três meses). Seu parecer foi favorável à aprovação do projeto de lei, com aprovação da Comissão em 07/04/2011.

Na mesma data, o PLC seguiu à Comissão de Assuntos Econômicos e em 12/04/2011 o Relator foi designado, Senador Flexa Ribeiro (PSDB/PA). O Relator foi favorável ao Projeto, mas antes da votação da Comissão, os Senadores Romero Jucá (PMDB/PE) e Cyro Miranda (PSDB/GO) solicitaram Vista, que foi concedido. Em 17/05/2011, o Senador Romero Jucá, então Líder do Governo, apresentou uma emenda ao Projeto, a qual foi aprovada pela Comissão:

Dê-se ao inciso II do art. 12 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, nos termos do artigo 1º do Projeto de Lei da Câmara nº 189, de 2010, de autoria do Poder Executivo, a seguinte redação:

“Art. 12º.....

.....

II – cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito nacional:

..... (NR)

Foi retirada a palavra “obrigatório” do inciso II, do art.12º. De acordo com os entrevistados, este foi um ponto crucial no processo, referindo-se ao financiamento da política de assistência social.

Tratava-se de uma estratégia do grupo do MDS e dos atores que participaram do processo de debates sobre o PL SUAS, incluir a questão do financiamento da assistência social na lei, sob alguns aspectos. Conforme explicita Tavares (2009, p.231 - 232), as principais diretrizes

estabelecidas pela PNAS para o financiamento da assistência social foram: estabelecer como base o território e o porte dos municípios; financiar as ações de acordo com a complexidade dos serviços, concebidos hierarquicamente e de forma complementar; instituir repasses regulares e automáticos para os serviços; com cofinanciamento entre as esferas de governo, corresponsabilizando todos os entes na provisão da assistência social como política pública; garantir planejamento a partir dos instrumentos de gestão e administração públicas (PPA, LDO e Loas); efetuar projeções para universalizar a cobertura; revisar regulações e normatizações; definir responsabilidades e papéis para as entidades sociais.

Era importante que se estabelecesse a relação “Fundo a Fundo” nos repasses de recursos, acabando com os instrumentos convenientes que não garantiam a continuidade dos serviços e programas sociais, ou seja, os repasses deveriam ser automáticos; os recursos deveriam ser utilizados para cofinanciar, além das ações, também o pagamento de pessoal, visto que a maior parte do financiamento da política é custeio e como não se podia usar recursos federais para pagamento dos trabalhadores, os municípios ficavam sozinhos responsáveis pelo maior custo da implementação da política. Um dos grandes problemas do processo de aprimoramento da gestão, de acordo com Tavares (2009) é o descompasso entre gestão e financiamento, ou seja, entre o modo de operar e o de financiar a política pública.

Uma das coisas importantes porque a gente tinha que criar a lei era o problema do orçamento. Esse é fundante, e continua sendo, o problema do financiamento da assistência social que a LOAS não resolveu. A LOAS dizia coisas interessantíssimas, importantes, mas ela precisava dizer... houve, do nosso ponto de vista, uma certa obviedade, de dizer que o financiamento da assistência social era obrigatório, que é política continuada, que é política pública continuada. (...) Então, a gente precisava mexer na Lei também por isso, também para conseguir mexer no financiamento da assistência social. Dizer que ele é obrigatório, dizer que a gente podia pagar pessoal, dizer também que... a gente precisava meio que acertar o mecanismo de prestação de contas, porque a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas pegavam muito no pé da gente. Era muito difícil eles entenderem que a gente não tinha mais que fazer convênio, que a gente passava dinheiro de fundo a fundo, do jeito que estados e municípios prestavam conta para nós. Era difícil de entender que era uma política igual a saúde, que se tratava ali de uma política de corresponsabilidades de um ente com outro e que você tinha que repassar recursos e como era a prestação de contas (Entrevistado 3).

Para que não houvesse descontinuidade nas ações, era importante obrigar o financiamento federal aos serviços e programas, o que não ocorreu, após a retirada da palavra “obrigatório” do inciso II do artigo 12º.

Esta foi uma manobra, de acordo com entrevistas, do Ministério do Planejamento com a liderança do governo no Senado, com o argumento de se tratar de uma questão semântica, não interferindo no mérito do PL. Considerando os estudos de Fagnani (2011) o Governo Lula foi perpassado por tensões entre paradigmas da ortodoxia econômica e de defensores dos direitos universais, através de ampliação das políticas sociais. Em um dos pontos da proposta de racionalização da Reforma Tributária do governo, estava o fim das vinculações de recursos, o que afeta as políticas sociais gravemente.

Eliminar a vinculação constitucional de fontes de financiamento significa ampliar o poder discricionário da área econômica. A sociedade dará um cheque em branco para a ortodoxia econômica. Sabemos todos que nos momentos de aperto fiscal os gastos sociais são os mais penalizados (FAGNANI, 2011, p.72).

No segundo mandato de Lula é que se estabeleceram as condições para ampliação de gastos sociais, em uma perspectiva desenvolvimentista. Pode-se considerar que este embate de forças ideológicas e disputas políticas dentro do próprio governo se mostrou na tramitação da Lei do SUAS.

No texto da Relatora Lúcia Vânia, da Comissão de Assuntos Sociais, diz que o texto sugerido pela emenda “apenas harmoniza a redação deste dispositivo com o restante do Projeto”.

(...) na sequencia a AGU fez um parecer que a gente deu visibilidade e mandou para todo lugar inclusive, um parecer dizendo que os recursos da assistência social eram obrigatórios. Então, o parecer da AGU foi confirmando essa obrigatoriedade dos recursos da assistência. Mas, esse foi o ultimo episódio mesmo que aconteceu uns dias antes dela ser aprovada no Senado. Foi o último susto que nós tomamos (Entrevistado 4).

Foi através de um Parecer da Advocacia Geral da União - AGU de nº 075/2011/DENOR/CGU/AGU, que os atores do MDS minimizaram a perda da incorporação da obrigatoriedade do financiamento federal na legislação, ou seja, da vinculação do orçamento para a área de assistência social. O parecer da AGU ratificou entendimento de que as transferências de recursos da assistência social podem ser realizadas para pagamento de pessoal e que estes recursos são de natureza obrigatória.

Utilizando-se da tese de que o art. 204 da Constituição Federal explicita que as ações da assistência serão organizadas e desempenhadas com base na descentralização político-administrativa, por meio da conjunção de todos os entes da federação, a AGU reafirmou que “o legislador constituinte organizou o Sistema Único de Assistência Social com a distribuição de competências entre os diversos entes federativos, para melhor cumprir o Estado brasileiro o seu papel de ajuda aos necessitados”. Assim, pelo parecer, o financiamento é obrigatório para que o SUAS exista e cabe aplicar ao SUAS a exceção do Art. 25º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e, portanto, afasta a aplicação do Art. 167, Inciso X da Constituição Federal, que diz que é vedada “a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

Em 20/05/2011 a Comissão de Assuntos Sociais do Senado recebeu o PL, com designação da Senadora Lúcia Vânia para Relatora da matéria. A Senadora, entretanto, apresentou outra emenda (Ver Anexo I):

Art.12º-A .....

.....  
§ 3º O montante total dos recursos destinados ao apoio técnico e financeiro à gestão descentralizada do Suas corresponderá a **até** 10% (dez por cento) da previsão orçamentária total relativa ao cofinanciamento federal das proteções social básica e especial, devendo o Poder Executivo fixar os limites e os parâmetros mínimos para a transferência de recursos para cada ente federado.  
.....  
.....

No dia 01/06/2011 o parecer da Relatora foi aprovado na Comissão com as duas emendas em Reunião Extraordinária e depois seguiu para sanção. Em 06 julho de 2011, a Lei 12.435 foi sancionada, com veto da segunda emenda do Senado.

Em agosto de 2011, o CNAS através da Comissão de Política (Relatório da Comissão de Política do CNAS, disponível em [www.mds.gov.br/cnas](http://www.mds.gov.br/cnas)) contou com as presenças da Dra. Clara de Sá - Coordenadora-Geral de Regulação do SUAS – DGSUAS/SNAS e do Dr. Ricardo Cassiano Rosa – Assessor da CONJUR/MDS, para apresentação e debate da nova Lei. De acordo com estes participantes do MDS, as principais alterações da Lei 12.435 foram:

- Instituição legal do Sistema Descentralizado e Participativo denominado Sistema Único de Assistência Social – SUAS;
- Organização da política de assistência social e definição hierárquica de suas proteções em social básica e social especial de média e alta complexidade;
- Instituição dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e os Centros de Referência Especializada de Assistência Social – CREAS;
- Criação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos – PAEFI e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI;
- Utilização dos recursos do cofinanciamento dos serviços socioassistenciais para pagamento da equipe de referência;
- Instituição do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGD-SUAS;
- Classificação das entidades e organizações de assistência social: atendimento, assessoramento, e defesa e garantia de direitos;
- Definição do Vínculo SUAS e de seus requisitos;
- Inclusão das competências dos Estados e municípios em relação ao custeio dos benefícios, serviços e programas;
- Vinculação dos Conselhos de Assistência Social ao órgão gestor da assistência social e obrigatoriedade deste de prover a infraestrutura necessária para seu funcionamento (recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive passagens e diárias);
- Alteração das competências do Conselho Nacional de Assistência Social;
- Realização da Conferência Nacional a cada 4 anos;
- Redução da idade mínima para recebimento pelo idoso do BPC (Estatuto do Idoso) para 65 anos;
- Conceituação dos termos “pessoa com deficiência” e “impedimento de longo prazo”;
- Definição dos Benefícios Eventuais e dos Serviços Socioassistenciais;
- Instituição de que os cofinanciamentos dos serviços, programas, projetos, benefícios eventuais e aprimoramento à gestão, serão efetuados por transferências automáticas entre fundos de assistência social mediante alocação de recursos próprios.

Para Potyara (2012), para a assistência social se constituir como política pública considera-se necessário compreendê-la em um processo complexo que envolve racionalidade, ética e civismo.

O processo racional implica gestão e execução de serviços, programas e benefícios, com planejamento, definição de prioridades, estabelecimento de metas e estratégias compromissadas com o bem-estar da população atendida. Ético, implica compreender a política social para além de sua eficácia administrativa, mas como uma responsabilidade do Estado e seus governantes. É eleger a “justiça social como a principal referência da política brasileira de assistência social” (POTYARA, 2012, p. 225). É um processo cívico, por vincular a política de assistência social aos direitos sociais, com vistas a concretizá-los.

A Lei do SUAS foi mais um passo na consolidação da assistência social como política. Longe de ser ela quem vai garantir os direitos sociais, sabe-se que a prática da ação pública transforma a realidade e dá a real possibilidade de se efetivar os direitos sociais de cidadania. Porém, a Lei avançou ao instituir legalmente aquilo que já vinha sendo implementado por outros dispositivos normativos. A partir dela e dos debates que se seguiram para a sua construção, delimitou-se os campos de atuação da política social de assistência social e incluiu conceitos importantes, principalmente para o reforço da ideia de que se trata de uma política não contributiva e que deve ser desmercadorizada. Ainda se percorrerá um longo caminho para a consolidação da Lei, mas sem dúvidas, o processo de sua formulação trouxe ganhos à democracia e ao fortalecimento de sua institucionalidade na sociedade brasileira.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de assistência social passou por transformações recentes em sua forma de gestão e seu financiamento e, por isso, tem sido alvo de estudos diversos, pela importância que vem assumindo no rol de políticas sociais públicas brasileiras. Até o SUAS ser implantado, em 2005, esta política era considerada uma política de segunda classe, com poucos recursos destinados a ações fragmentadas, com programas focalizados em segmentos vulnerabilizados, especialmente àqueles inaptos ao trabalho e sem acesso ao mercado. O SUAS trouxe novos conceitos à política de assistência social e suas ações têm buscado fortalecer a concepção de política não contributiva do Sistema de Seguridade Social, destinada a um público amplo, considerado em situações de vulnerabilidades e riscos sociais. Para isso, a instância federal responsável pela gestão do SUAS, o MDS, assumiu algumas estratégias: mudou critérios para o funcionamento de serviços, programas e benefícios, elaborou novos mecanismos de planejamento, gestão e prestação de contas, com o acompanhamento de novos formatos para o financiamento da política e repasses de recursos entre os entes federativos. Sem dúvidas, houve avanços na institucionalização dessa área pelo Estado brasileiro, que merecem atenção dos analistas e estudiosos das políticas sociais.

Em relação à institucionalização e capilaridade no território brasileiro, a assistência social se firmou como política de responsabilidade estatal, mas é preciso ampliar os estudos para saber se suas ações têm trazido resultados e impactos positivos para a vida da população usuária.

O SUAS já vinha sendo gestado desde a década de 1990, nos marcos da Constituição Federal de 1988 e da LOAS de 1993, seguindo o “path dependence” do SUS, um sistema com um histórico de implementação que serviu de modelo na arquitetura do sistema descentralizado e participativo da assistência social. Porém, no contexto político e econômico da década de 1990 houve adoção explícita de medidas neoliberais pelos governos que incluíram a focalização em programas de combate à pobreza e a priorização das parcerias com o setor privado para a área social, e assim, a assistência social não encontrou uma conjuntura favorável para que os dispositivos de sua lei de regulamentação fossem de fato efetivados.

Durante esse período, foi formada uma coalizão em defesa da assistência social como política pública, que incluiu várias representações de gestores, políticos, acadêmicos e militantes da

área. Especificamente, como parte desta coalizão, um grupo da militância do Partido dos Trabalhadores criou um movimento para discutir a política nacionalmente e estabelecer estratégias para implementá-la em estados e municípios onde houvesse governos petistas, aliados na crença da possibilidade de consolidação da política de assistência social como direito de cidadania conforme idealizado pela LOAS.

Ao longo da década de 1990, foram sendo produzidos conhecimentos por instituições acadêmicas e de pesquisa, principalmente com vinculação aos teóricos do Serviço Social da PUC/SP, tendo as produções da Professora Aldaíza Sposati sua maior influência. Aldaíza, além de professora, ocupou cargos políticos e de gestão pelo PT e se tornou referência na elaboração de propostas para essa política pública. Esse grupo em defesa da assistência social formou uma “policy community” e teve suas ideias e propostas publicadas e debatidas em seminários, conferências, sendo “amaciadas” por longo período até encontrar uma oportunidade para colocá-las em prática.

Foram as mudanças no cenário político a partir da eleição de Lula, em 2002, que possibilitaram o grupo do Setorial de Assistência Social do PT a incluir alguns atores para ocupar cargos importantes na gestão federal do MDS que tiveram poder de influência para incluir na agenda pública as alternativas que vinham sendo debatidas.

Inicialmente, a política foi elaborada pela PNAS, de 2004 e pela NOB, de 2005, documentos pactuados entre os entes federados e a sociedade civil que traçaram os caminhos para a formatação do SUAS. A formulação do sistema descentralizado e participativo da assistência social foi acompanhada de sua implementação, o que foi importante para o fortalecimento dos conceitos, das ideias e do modo inovador de fazer política incorporado pelo SUAS.

A tese desenvolvida por esta pesquisa partiu da hipótese de que era preciso operar uma legitimação jurídica ao SUAS, como forma de seguir um padrão operado para institucionalização de políticas no Brasil para serem consideradas como direito do cidadão e dever do Estado, principalmente pela fragilidade histórica da assistência social em se tornar de fato um direito de cidadania. A pesquisa demonstrou que a Lei do SUAS, elaborada inicialmente pelo poder Executivo, através do MDS, tinha como principais objetivos legitimar as práticas já existentes e estabelecer segurança jurídica para o grupo de gestores do governo federal, dos estados e municípios para garantir continuidade na condução do SUAS.

A Lei do SUAS, elaborada como Projeto de Lei 3077, em 2008, fazia parte de uma estratégia para consolidar o SUAS e ampliar a atuação do MDS. O anteprojeto de lei foi encaminhado ao Congresso juntamente com outras três proposições, duas referentes ao aparato administrativo e burocrático do MDS, e a outra para interferir na relação estabelecida historicamente entre governo e entidades da sociedade civil (PL CEBAS).

Decidir pela Lei do SUAS fez parte de um processo de negociação iniciado no próprio MDS, pois havia um grupo que não concordava com a necessidade da sanção de uma lei. Para esse grupo, que fazia parte da militância histórica da assistência social, as mudanças realizadas por resoluções do CNAS, portarias e decretos eram vitórias conquistadas no processo democrático e de certa forma, aumentavam a valorização do Conselho Nacional de Assistência Social como arena de deliberação da política social.

A decisão de elaborar a Lei aponta para a importância dos “policy makers” no processo de inclusão de temas na agenda pública. A análise deste processo demonstrou a importância do Presidente Lula e de Patrus Ananias na condução da agenda da política de assistência social. A Lei foi uma decisão dos “atores visíveis”, que possuíam autoridade legal formal para decidir que o Projeto de Lei não deveria conter questões conflituosas, mas somente o básico para se instituir o SUAS. A proposta foi elaborada pelos “atores invisíveis”, diretores e técnicos do MDS, e posteriormente negociada com outros setores do governo, com a mediação da Casa Civil.

Para o governo apresentar a proposta ao Congresso, havia a exigência de que não se criasse despesa com a Lei. Este foi o principal motivo de mobilização do Executivo na interação com o Legislativo na tramitação do PL SUAS, para garantir que não se aumentaria a renda per capita para fins de concessão do BPC, e para que não houvesse qualquer forma de vinculação do orçamento da assistência social. Esta dinâmica aponta para a necessidade de aprofundar os estudos sobre a questão do financiamento da assistência social e das continuidades e rompimento entre a política econômica neoliberal dos governos petistas.

Diferente do PL SUAS, o PL CEBAS foi alvo de grande disputa, primeiro por propor retirar do CNAS o poder de conceder o Certificado de Entidades Beneficentes, o que gerou impasse com representantes do próprio governo, já que além do MDS, os ministérios da Educação e Saúde deveriam assumir os certificados das entidades de suas áreas de atuação. Depois, por criar a obrigatoriedade de gratuidade nos serviços prestados pelas entidades de assistência

social e determinar que essas entidades devessem se vincular ao SUAS, ou seja, passariam a seguir as normatizações estatais e padrões de qualidade para a prestação de serviços.

O processo de negociação relativo ao PL CEBAS foi surpreendido pela Operação Fariseu, que foi um evento no fluxo de políticas que alterou a correlação de forças entre governo e os representantes da sociedade civil no CNAS, mas não impediu que se formasse uma coalizão de defesa entre membros da sociedade civil, com o apoio de políticos e apelo da mídia, para pressionar e garantir a anulação das proposições do PL CEBAS. Este PL mobilizou o MDS para sua aprovação, com a participação efetiva do próprio Ministro nas negociações e sensibilização do Legislativo.

Este processo conturbado de aprovação do PL CEBAS acabou por interferir na tramitação do PL SUAS, principalmente por ter-se compreendido que na lei que propunha instituir o SUAS, era preciso legitimar um novo lugar para as entidades de assistência social no sistema, acabando com o atendimento paralelo da rede privada, sem a regulação estatal. O PL CEBAS monopolizou o debate e a negociação durante os dois primeiros anos de tramitação das duas leis, 2008 e 2009, até ser aprovado, em 2009.

Achava-se que o PL SUAS teria uma breve tramitação, mas só conseguiu ser aprovado por forte mobilização dos atores (MDS, CNAS, FONSEAS, CONGEMAS, entre outros), em 2011, pois, em 2010, ainda, houve o período eleitoral, que contribuiu para a desmobilização do Executivo e do próprio Legislativo.

Este estudo utilizou teorias e modelos analíticos de políticas públicas na realização da pesquisa empírica, não de forma a encaixar a realidade em modelos prévios, mas como ferramentas para apoio na leitura dos contextos e eventos que permearam o processo estudado. Verificou-se a importância dos atores, seus conhecimentos, suas ideias e interesses no processo decisório, além dos limites e possibilidades impostos pelas instituições, suas leis, normas, regras formais e informais.

Foi destacada a importância dos atores que participaram do processo decisório e da formulação de alternativas, considerando suas ideias, os argumentos e as estratégias que utilizaram para construir apoio e mobilizar recursos para disputarem o projeto político. Para institucionalização legal do SUAS, tanto o PL SUAS quanto o PL CEBAS foram alvo dos

interesses divergentes em disputa, tanto dentro do governo, quanto com as entidades privadas prestadoras de serviços nas áreas de assistência social, saúde e educação.

O processo decisório de formulação e legitimação do SUAS foi permeado não só pelas ações dos atores, mas pelos constrangimentos impostos pelos dispositivos constitucionais e da Lei Orgânica de Assistência Social e pelas regras gerais do jogo nas diferentes instâncias em que os projetos de lei foram debatidos. Foram várias as arenas de disputas, tanto para elaboração do PL SUAS quanto para o PL CEBAS. O próprio MDS; a Casa Civil, que mediou todo o processo de negociação entre os Ministérios nas duas proposituras; o CNAS, que além de arena também se constituiu como um ator importante; o Congresso; e a CNBB, que se estabeleceu como arena informal para garantir apoio e consensos para aprovação do PL CEBAS.

A partir das análises da interação entre os atores e de como se desenrolou o processo da tramitação do PL SUAS, a pesquisa fortaleceu o argumento de que uma política não se resume ao seu enunciado formal, e conseguiu demonstrar os motivos pelos quais a Lei 12.435 de 2011 se apresentou com o formato atual, seus principais focos de disputas e quais as possibilidades encontradas naquele contexto para ser aprovada.

## REFERÊNCIAS

- ACANDA, Jorge Luis. *Sociedade civil e hegemonia*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2006.
- ADAM, Silke; KRIESI, Hanspeter. The Network Approach. In: SABATIER, Paul A. *Theories of the Policy Process*. University of California, 2007.
- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- BAPTISTA, T. W. F.; MATTOS, R. A. Introdução. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. *Caminhos para análise das políticas de saúde*, 2011. p.10-19.
- BAPTISTA, T. W. F.; MATTOS, R. A.. Sobre Política (ou o que achamos pertinente refletir para analisar políticas). In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. *Caminhos para análise das políticas de saúde*, 2011. p.52-91.
- BONOVOLenta, Gisele Aparecida. Os benefícios eventuais previstos na LOAS: o que são e como estão. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, nº 106, abr/jun 2011.
- BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social na América Latina. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine R.; SANTOS, Silvana M. de M.; MIOTO, Regina Célia T. (orgs). *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais (BIB)*. Nº 61, p. 25-52, 2006.
- CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política*. 11ª Ed. Campinas: Papyrus, 2005.
- CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Assistência social: reflexões sobre a política e sua regulação. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, nº 87, setembro/2006.
- CFESS. *Trabalhar na Assistência Social em Defesa dos Direitos da Seguridade Social*. Março de 2011.
- COLIN, Denise R. A. Sistema de Gestão e Financiamento da Assistência Social: transitando entre a filantropia e a política pública. *Tese de Doutorado*. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal do Paraná, 2008.
- COUTINHO, Carlos Nelson. Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonia. In: TEIXEIRA, Sonia Fleury (org.). *Reforma Sanitária, em busca de uma teoria*. São Paulo: Cortez, 1995.

COUTO, Berenice R.; YASBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice Rojas et al. (orgs). *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2010.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In DAGNINO, E (org). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHMER. Tatiana. *Política Nacional de Assistência Social e Território: enigmas do Caminho*. Rev. Katál. Florianópolis v. 13 n. 2 p. 191-200 jul./dez. 2010.

DI GIOVANNI, Geraldo. As estruturas elementares das políticas públicas. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. *Caderno de Pesquisa* 82. UNICAMP, 2009.

DINIZ, Simone. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: Avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Rev. de Ciência Sociais*, RJ, V.48, nº 1, 2005. pp 333 – 369.

DRAIBE, Sonia Miriam. A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agendas. *Caderno de Pesquisa* nº34, UNICAMP, NEPP, 1998.

\_\_\_\_\_. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília R. N.; CARVALHO, Maria do Carmo B. (orgs.) *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

DYE, T. R. *Understanding public police*. 7ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1992

ESPING-ANDERSEN, G. *As três economias políticas do Welfare State*. Lua Nova, n.24. São Paulo: Marco Zero/Cedec, set. 1991.

ESTÉVEZ, Alejandro M.; ESPER, Susana C. El enfoque de las coaliciones defensoras en políticas públicas. *Revista Del Instituto – AFIP*, Argentina, 2008. P. 52-64.

FARIA, Carlos Aurélio P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. V.18, nº 51, 2003. P. 21-29.

FLEURY, S. Coesão e seguridade social. In LOBATO, L. V. C. e FLEURY, S. (orgs). *Seguridade social, cidadania e saúde*. Rio de Janeiro: CEBES, 2009.

FLEURY, Sonia. *Estado sem cidadãos: Seguridade Social na América Latina*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.

FLEURY, Sonia; OUVÉNEY, Assis. Política de Saúde: uma política social. In: GGIONANELLA, Ligia; LOBATO, Lenaura; ESCOREL, Sarah; NORONHA, José e

CARVALHO, Antonio Ivo. *Políticas e Sistema de Saúde no Brasil*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012.

GIL, Antonio Carlos. *Estudo de Caso*. São Paulo: Atlas, 2009.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova*, nº58, 2003. P. 193-223.

IMMERGUT, Ellen M. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: E. SARAVIA e FERRAREZI, E. *Políticas Públicas*. Coletânea Volume 1. Brasília: ENAP, 2006.

IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: assistência social 2013. *Coordenação de População e Indicadores Sociais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

IPEA. Deliberações da VI Conferência Nacional de Assistência Social. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Assistencia\\_Social\\_VI/deliberacoes\\_6\\_conferencia\\_assistencia\\_social.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Assistencia_Social_VI/deliberacoes_6_conferencia_assistencia_social.pdf) Acesso em: 05 maio 2014.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.) *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP. 2006a (Coletânea Volume 1).

\_\_\_\_\_. Juntando as coisas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.) *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP. 2006b (Coletânea Volume 1).

LABRA, M. E. Análise de Políticas, Modos de Policy-Making e Intermediação de Interesses: Uma Revisão. *Rev. Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, 9 (2): 131-166, 1999.

LABRA, M. E. *Existe uma política de participação e controle social no setor saúde?* Contribuições para um debate urgente. Rio de Janeiro, CEBES, 2007.

LANDIM, Leilah. *Para Além do Mercado e do Estado?* Filantropia e Cidadania no Brasil. ISER, 1993.

LINDBLOM, Charles E. *O Processo de Decisão Política*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981.

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.) *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP. 2006 (Coletânea Volume 1).

LOBATO, Lenaura; PAIVA, Ariane; OLIVEIRA, Fátima. Benefício de Prestação Continuada: Uma análise das condições de vida dos beneficiários. Anais do XXIX Congresso Latino Americano de Sociologia - ALAS, Santiago, Chile, 2013.

MARQUES, Eduardo. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *BIB- Boletim Informativo Bibliográfico* 43, 1997. Pp 67-102.



\_\_\_\_\_. As políticas públicas na Ciência Política. In MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos A. P. de. (orgs). *A Política Pública como campo multidisciplinar*. SP: Ed. UNESP; RJ: Ed. Fiocruz, 2013.

MAURIEL, Ana Paula O. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. *Rev. Katál. Florianópolis* v. 13 n. 2 p. 173-180 jul./dez. 2010.

MENDOSA, Douglas. Gênese da política de assistência social do governo Lula. *Tese de Doutorado*. Programa de Pós-graduação em Sociologia. USP, 2012.

MESTRINER, M. L. *O estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo: Cortez, 2001.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MOTA, Ana Elizabete (org). *O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *A análise das políticas públicas*. 2 ed. Pelotas: Educat, 2010.

NETTO, José Paulo. Prefácio. In MOTA, Ana Elizabete (org). *O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

NUNES, Edson de Oliveira. *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. 4 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

PAIVA, Ariane R. O processo de institucionalização da política de assistência social através da implementação do SUAS. *Dissertação de Mestrado*. Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social, UFF, 2008.

PAIVA, Ariane R. A consolidação de uma nova institucionalidade para a assistência social: o SUAS, seus avanços e desafios. In: GÓIS, J.B.H. (org.). *Questão Social e Proteção Social*. Rio de Janeiro: Ilmo's Grafica e Editora, 2013.

PAIVA, Ariane R.; LOBATO, Lenaura V. C. O papel do MDS na institucionalização do Sistema Único de Assistência Social. *SER Social*. Universidade de Brasília, V.1, n.2., 2011. pag. 157-183.

PAIVA, Beatriz A. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, setembro/2006.

PARSONS, W. *Public Policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 1996.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine R.; SANTOS, Silvana M. de M.; MIOTO, Regina Célia T. (orgs). *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PINHEIRO, Marcia Maria B. O CNAS: Entre o interesse público e privado. *Tese de Doutorado*. Programa de Pós Graduação em Serviço Social, PUC-SP, 2008.

POCHMANN, Marcio. Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI. In: SADER, Emir (org.). *10 anos de governo pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

PONTES, Reinaldo N. *Cidadania X Pobreza: a Dialética dos Conceitos na Política Social na era FHC*. Curitiba: Appris, 2013.

QUIMELLI, Gisele A. de Sá. Considerações sobre o Estudo de Caso na pesquisa qualitativa. In: BOURGUIGNON, Jussara A. (org.). *Pesquisa Social: reflexões teóricas e metodológicas*. Ponta Grossa, PR: Todapalavra, 2009.

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

RAÓ, Vicente. *O Direito e a Vida dos Direitos*. 4ªed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1997.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: SABATIER, Paul A. *Theories of the Policy Process*. University of California, 2007.

SANTOS, Silvana M. de M.; MIOTO, Regina Célia T. (orgs.). *Capitalismo em Crise: Política Social e Direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Wanderley G. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem social brasileira*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.) *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP. 2006 (Coletânea Volume 1).

SÁTYRO, Natália G. D.; SCHETTINI, Eleonora M. C. *A entrada da política de assistência social na agenda decisória brasileira: o papel das leis e do presidente da república*. 35º Encontro Anual da ANPOCS, 2011.

SILVA, Ademir Alves. *A gestão da seguridade social brasileira: Entre a política pública e o mercado*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº16, jul/dez 2006, p 20-45.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (orgs.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

SPOSATI, Aldaíza. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, setembro/2006.

\_\_\_\_\_. A assistência social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: *Os Direitos (dos desassistidos) Sociais*. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2006a.

\_\_\_\_\_. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: MDS. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: MDS, UNESCO, 2009.

SUNKEL, Guillermo. *El papel de La familia em La protección social em America Latina*. Série CEPAL 120. Santiago de Chile, 2006.

TAVARES, Gisele de C. O financiamento da Política de Assistência Social na era SUAS. In: Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: MDS. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: MDS, UNESCO, 2009.

VAITSMAN, J.; RIBEIRO, JM; LOBATO, LVC. Policy analysis in Brazil: the state of the art. In: VAITSMAN, J.; RIBEIRO, JM; LOBATO, LVC (ed). *Policy analysis in Brazil*. Bristol: Policy Press, 2013.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 2000.

\_\_\_\_\_. O silencioso desmonte da Seguridade Social no Brasil. In: BRAVO, M. I. S; PEREIRA, P.A.P. (orgs). *Política social e democracia*. 5 ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2012.

VIANA, Ana Luiza D'Ávila; BAPTISTA, Tatiana Wargas de F. Análise de políticas de saúde. In: GGIONANELLA, Ligia; LOBATO, Lenaura; ESCOREL, Sarah; NORONHA, José e CARVALHO, Antonio Ivo. *Políticas e Sistema de Saúde no Brasil*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012.

## **CONSULTAS DOCUMENTOS/LEGISLAÇÃO**

BRASIL. Constituição Federal

BRASIL. Decreto 6.216 de 26/09/2007

BRASIL. Decreto 6.307 de 14/12/2007

BRASIL. Decreto 6.308 de 14/12/2007

BRASIL. Lei 11.258/2005  
BRASIL. Lei 11.096/2005  
BRASIL. Lei 12.101/2009  
BRASIL. Lei 12.435/2011  
BRASIL. Lei 12.594/2012  
BRASIL. Medida Provisória 446/2008  
BRASIL. MDS. NOB RH, 2006  
BRASIL. MDS. NOB SUAS, 2005  
BRASIL. MDS. NOB SUAS, 2012  
BRASIL. MDS. PNAS, 2004.  
CIT. Resolução 7/2009  
CNAS. Resolução 191/2005  
CNAS. Resolução 212/2006  
CNAS. Resolução 47/2008  
CNAS. Resolução 109/2009  
CNAS. Resolução 39/2010  
CNAS. Resolução 17/2011  
CNAS. Nota do CNAS sobre a medida provisória nº 446/2008.  
Disponível:<http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/cnas-emite-nota-sobre-a-medida-provisoria-no-446-2008/?searchterm=medida%20provis%C3%B3ria%20446> acesso em: 04 maio 2013.  
CNAS. Atas de reuniões ordinárias e extraordinárias, entre 2008 e 2011. Disponível: [www.mds.gov.br/cnas/pautas-e-atas-cnas](http://www.mds.gov.br/cnas/pautas-e-atas-cnas)  
Projeto de Lei 3021/2008, mensagem do Executivo  
Disponível:<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=387129>  
Tramitação PL 3077 na Câmara dos Deputados. Disponível: [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)  
Tramitação PL 3077 no SENADO.  
Disponível:[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/consulta.asp?Tipo\\_Cons=6&orderby=6&Flag=1&RAD\\_TIP=OUTROS&str\\_tipo=&radAtivo=S&txt\\_num=3077&txt\\_ano=2008&btnSubmit=pesquisar](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/consulta.asp?Tipo_Cons=6&orderby=6&Flag=1&RAD_TIP=OUTROS&str_tipo=&radAtivo=S&txt_num=3077&txt_ano=2008&btnSubmit=pesquisar)  
Parecer 075/2010/DENOR/CGU/AGU. Disponível: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br). Acesso em: 04 maio 2013.

## ANEXO I

### Quadro comparativo do Projeto de Lei da Câmara nº 189, de 2010 (nº 3.077, de 2008, na Casa de origem)

Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993	Projeto de Lei da Câmara nº 189, de 2010 (nº 3.077, de 2008, na Casa de origem)	Emendas do Senado
	<b>Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.</b>	
	<b>O CONGRESSO NACIONAL decreta:</b>	
	<b>Art. 1º Os arts. 2º, 3º, 6º, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 28 e 36 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, passam a vigorar com a seguinte redação:</b>	
Art. 2º A assistência social tem por objetivos:	“Art. 2º A assistência social tem por objetivos:	
	<b>I – a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:</b>	
I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e V - a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.	a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das <b>pessoas com deficiência</b> e a promoção de sua integração à vida comunitária; e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à <b>pessoa com deficiência</b> e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;	
	<b>II – a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;</b>	
	<b>III – a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.</b>	

Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993	Projeto de Lei da Câmara nº 189, de 2010 (nº 3.077, de 2008, na Casa de origem)	Emendas do Senado
Parágrafo único. A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, <b>visando ao</b> enfrentamento da pobreza, <b>à garantia dos</b> mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.	Parágrafo único. <b>Para</b> o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, <b>garantindo</b> mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e <b>promovendo a</b> universalização dos direitos sociais.”(NR)	
Art.3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de <b>seus</b> direitos.	“Art.3º. Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, <b>isolada ou cumulativamente</b> , prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos.	
	§ 1º São de atendimento aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18.	
	§ 2º São de assessoramento aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18.	
	§ 3º São de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, de que tratam os	

Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993	incisos I e II do art. 18.”(NR) <b>Projeto de Lei da Câmara nº 189, de 2010 (nº 3.077, de 2008, na Casa de origem)</b>	<b>Emendas do Senado</b>
Art. 6º <b>As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área.</b>	“Art. 6º <b>A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social - SUAS, com os seguintes objetivos:</b>	
	I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva; II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C; III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais; V – implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social; VI – estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e VII – afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos.	
	§ 1º As ações ofertadas no âmbito do Suas têm por objetivos a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, ao território.	
	§ 2º O Suas é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei.	
<b>Parágrafo único.</b> A instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social é o Ministério do <b>Bem-Estar Social.</b>	§ 3º A instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social é o Ministério do <b>Desenvolvimento Social e Combate à Fome.”(NR)</b>	
		EMENDA Nº 1 – CAE/CAS (ao PLC nº 189, de 2010) “Dê-se ao inciso II do art. 12 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, nos termos do artigo 1º do Projeto de Lei da Câmara nº 189, de 2010, de autoria do Poder Executivo, a seguinte redação:

Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993	Projeto de Lei da Câmara nº 189, de 2010 (nº 3.077, de 2008, na Casa de origem)	Emendas do Senado
Art. 12. Compete à União:	“Art. 12.....”	“Art. 12.....”
II - apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional;	II – cofinanciar, por meio de transferência automática e obrigatória, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito nacional;	II – cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito nacional;
III - atender, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência.	.....”	.....”(NR)
	IV – realizar o monitoramento e avaliação da política de assistência social e assessorar Estados, Distrito Federal e Municípios para seu desenvolvimento.”(NR)	
Art. 13. Compete aos Estados:	“Art. 13.....”	
I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos <b>auxílios natalidade e funeral</b> , mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social;	I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos <b>benefícios eventuais de que trata o art. 22</b> , mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social;	
.....”	.....”	
V - prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado.		
	VI – realizar o monitoramento e avaliação da política de assistência social e assessorar os Municípios para seu desenvolvimento.”(NR)	
Art. 14. Compete ao Distrito Federal:	“Art. 14.....”	
I - destinar recursos financeiros para o custeio do pagamento dos <b>auxílios natalidade e funeral</b> , mediante critérios estabelecidos pelo Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;	I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos <b>benefícios eventuais de que trata o art. 22</b> , mediante critérios estabelecidos pelo Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;	
.....”	.....”	
V - prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei.		



Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993	Projeto de Lei da Câmara nº 189, de 2010 (nº 3.077, de 2008, na Casa de origem)	Emendas do Senado
Art. 15. Compete aos Municípios:	“Art. 15.....	
I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos <b>auxílios natalidade e funeral</b> , mediante critérios estabelecidas pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;	I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos <b>benefícios eventuais de que trata o art. 22</b> , mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;	
.....	.....	
	VI – cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local;	
	VII – realizar o monitoramento e avaliação da política de assistência social em seu âmbito.”(NR)	
Art. 16. As instâncias deliberativas do <b>sistema descentralizado e participativo de assistência social</b> , de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:	“Art. 16. As instâncias deliberativas <b>do Suas</b> , de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:	
.....	.....	
	Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições.”(NR)	
Art. 17. Fica instituído o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período.	“Art. 17.....	

Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993	Projeto de Lei da Câmara nº 189, de 2010 (nº 3.077, de 2008, na Casa de origem)	Emendas do Senado
.....	.....	
§ 4º Os Conselhos de que tratam os incisos II, III e IV do art. 16 deverão ser instituídos, respectivamente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, mediante lei específica.	§ 4º Os Conselhos de que tratam os incisos II, III e IV do art. 16, <b>com competência para acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação,</b> deverão ser instituídos, respectivamente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, mediante lei específica.”(NR)	
Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa <b>portadora</b> de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.	“Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa <b>com deficiência</b> e ao idoso com <b>65 (sessenta e cinco)</b> anos ou mais, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.	
§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, <b>entende-se como família o conjunto de pessoas elencadas no art. 16 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991,</b> desde que vivam sob o mesmo teto.	§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, a <b>família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados,</b> desde que vivam sob o mesmo teto.	
§ 2º Para efeito de concessão deste benefício, a pessoa <b>portadora</b> de deficiência é aquela <b>incapacitada</b> para a vida independente e para o trabalho.	§ 2º Para efeito de concessão deste benefício, <b>considera-se:</b> <b>I – pessoa com deficiência: aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas;</b> <b>II – impedimentos de longo prazo: aqueles que incapacitam a pessoa com deficiência para a vida independente e para o trabalho pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos.</b>	
§ 4º O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo o da assistência médica.	§ 4º O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo o da assistência médica e <b>pensão especial de natureza indenizatória.</b>	

Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993	Projeto de Lei da Câmara nº 189, de 2010 (nº 3.077, de 2008, na Casa de origem)	Emendas do Senado
§ 5º A <b>situação de internado</b> não prejudica o direito do idoso ou do <b>portador</b> de deficiência ao benefício.	§ 5º A <b>condição de acolhimento em instituições de longa permanência</b> não prejudica o direito do idoso ou da pessoa com <b>deficiência ao Benefício de Prestação Continuada.</b>	
§ 6º A concessão do benefício ficará sujeita a <b>exame médico pericial e laudo realizados pelos serviços de perícia médica</b> do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.	§ 6º A concessão do benefício ficará sujeita à <b>avaliação da deficiência e do grau de incapacidade, composta por avaliação médica e avaliação social realizadas por médicos peritos e por assistentes sociais</b> do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS.	
Art. 21. O benefício de prestação continuada deve ser revisto a cada 2 (dois) anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem.	“Art. 21.....	
.....	.....	
	§ 3º O desenvolvimento das capacidades cognitivas, motoras ou educacionais e a realização de atividades não remuneradas de habilitação e reabilitação, dentre outras, não constituem motivo de suspensão ou cessação do benefício da pessoa com deficiência.	
	§ 4º A cessação do Benefício de Prestação Continuada concedido à pessoa com deficiência, inclusive em razão do seu ingresso no mercado de trabalho, não impede nova concessão do benefício desde que atendidos os requisitos definidos em regulamento.”(NR)	
Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais <b>aqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.</b>	“Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais <b>as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.</b>	
§ 1º A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão <b>regulamentados pelos Conselhos de Assistência Social</b> dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, <b>mediante</b> critérios e prazos definidos <b>pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).</b>	§ 1º A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão <b>definidos pelos</b> Estados, Distrito Federal e Municípios e <b>previstos nas respectivas Leis Orçamentárias Anuais, com base em critérios</b> e prazos definidos pelos <b>respectivos Conselhos de Assistência Social.</b>	

Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993	Projeto de Lei da Câmara nº 189, de 2010 (nº 3.077, de 2008, na Casa de origem)	Emendas do Senado
§ 3º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), ouvidas as respectivas representações de Estados e Municípios dele participantes, poderá propor, na medida das disponibilidades orçamentárias das três esferas de governo, a instituição de benefícios subsidiários no valor de até 25% (vinte e cinco por cento) do salário mínimo para cada criança de até 6 (seis) anos de idade, <b>nos termos da renda mensal familiar estabelecida no caput.</b>	§ 2º O Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, ouvidas as respectivas representações de Estados e Municípios dele participantes, poderá propor, na medida das disponibilidades orçamentárias das 3 (três) esferas de governo, a instituição de benefícios subsidiários no valor de até 25% (vinte e cinco por cento) do salário-mínimo para cada criança de até 6 (seis) anos de idade.	
§ 2º Poderão ser estabelecidos outros benefícios eventuais para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa portadora de deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública.	§ 3º Os benefícios eventuais subsidiários não poderão ser cumulados com aqueles instituídos pelas Leis nºs 10.954, de 29 de setembro de 2004, e 10.458, de 14 de maio de 2002.”(NR)	
Art. 23. Entendem-se por serviços assistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nesta lei.	“Art. 23. Entendem-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei.	
Parágrafo único. Na organização dos serviços da Assistência Social serão criados programas de amparo:	§ 1º O regulamento instituirá os serviços socioassistenciais.	
Art. 24. Os programas de assistência social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais.	§ 2º Na organização dos serviços da assistência social serão criados programas de amparo, <b>dentre outros:</b>	
Art. 24. Os programas de assistência social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais.	“Art. 24.....	
§ 2º Os programas voltados ao idoso e à integração da pessoa portadora de deficiência serão devidamente articulados com o benefício de prestação continuada estabelecido no art. 20 desta lei.	§ 2º Os programas voltados para o idoso e a integração da pessoa com deficiência serão devidamente articulados com o benefício de prestação continuada estabelecido no art. 20 desta Lei.”(NR)	
Art. 28. O financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos estabelecidos nesta lei far-se-á com os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).	“Art. 28.....	

Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993	Projeto de Lei da Câmara nº 189, de 2010 (nº 3.077, de 2008, na Casa de origem)	Emendas do Senado
§ 1º Cabe ao órgão da Administração Pública <b>Federal</b> responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social gerir o Fundo <b>Nacional</b> de Assistência Social ( <b>FNAS</b> ) sob a orientação e controle do Conselho <b>Nacional</b> de Assistência Social ( <b>CNAS</b> ).	§ 1º Cabe ao órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da Política de Assistência Social nas 3 (três) esferas de governo gerir o Fundo de Assistência Social, sob orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social.	
§ 2º O Poder Executivo disporá, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de publicação desta lei, sobre o regulamento e funcionamento do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).	.....	
	§ 3º O financiamento da assistência social no Suas deve ser efetuado mediante cofinanciamento dos 3 (três) entes federados, devendo os recursos alocados nos fundos de assistência social serem voltados à operacionalização, prestação, aprimoramento e viabilização dos serviços, programas, projetos e benefícios desta política.”(NR)	
Art. 36. As entidades e organizações de assistência social que incorrerem em irregularidades na aplicação dos recursos que lhes forem repassados pelos poderes públicos terão <b>cancelado seu registro no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)</b> , sem prejuízo de <b>ações cíveis e penais</b> .	“Art. 36. As entidades e organizações de assistência social que incorrerem em irregularidades na aplicação dos recursos que lhes foram repassados pelos poderes públicos terão a sua <b>vinculação ao Suas cancelada</b> , sem prejuízo de <b>responsabilidade civil e penal</b> .”(NR)	
	<b>Art. 2º A Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:</b>	
CAPÍTULO III Da Organização e da Gestão		
Art. 6º As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área.		

Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993	Projeto de Lei da Câmara nº 189, de 2010 (nº 3.077, de 2008, na Casa de origem)	Emendas do Senado
	<p>“Art. 6º-A A assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção:</p> <p>I - proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;</p> <p>II - proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.</p>	
	<p>Parágrafo único. A vigilância socioassistencial é um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território.”</p>	
	<p>“Art. 6º-B As proteções sociais básica e especial serão ofertadas pela rede socioassistencial, de forma integrada, diretamente pelos entes públicos e/ou pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas, respeitadas as especificidades de cada ação.</p>	
	<p>§ 1º A vinculação ao Suas é o reconhecimento pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de que a entidade de assistência social integra a rede socioassistencial.</p>	
	<p>§ 2º Para o reconhecimento referido no § 1º, a entidade deverá cumprir os seguintes requisitos:</p> <p>I – constituir-se em conformidade com o disposto no art. 3º;</p> <p>II – inscrever-se em Conselho Municipal ou do Distrito Federal, na forma do art. 9º;</p> <p>III - integrar o sistema de cadastro de entidades de que trata o inciso XI do art. 19.</p>	

Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993	Projeto de Lei da Câmara nº 189, de 2010 (nº 3.077, de 2008, na Casa de origem)	Emendas do Senado
	§ 3º As entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas celebrarão convênios, contratos, acordos ou ajustes com o poder público para a execução, garantido financiamento integral pelo Estado, de serviços, programas, projetos e ações de assistência social, nos limites da capacidade instalada, aos beneficiários abrangidos por esta Lei, observando-se as disponibilidades orçamentárias.	
	§ 4º O cumprimento do disposto no § 3º será informado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome pelo órgão gestor local da assistência social.”	
	“Art. 6º-C As proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas precipuamente no Centro de Referência de Assistência Social - CRAS e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS, respectivamente, e pelas entidades sem fins lucrativos de assistência social de que trata o art. 3º desta Lei.	
	§ 1º O CRAS é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias.	
	§ 2º O CREAS é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial.	
	§ 3º Os CRAS e os CREAS são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do Suas, que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social.”	

Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993	Projeto de Lei da Câmara nº 189, de 2010 (nº 3.077, de 2008, na Casa de origem)	Emendas do Senado
	“Art. 6º-D As instalações dos CRAS e dos CREAS devem ser compatíveis com os serviços neles ofertados, com espaços para trabalhos em grupo e ambientes específicos para recepção e atendimento reservado das famílias e indivíduos, assegurada a acessibilidade às pessoas idosas e com deficiência.”	
	“Art. 6º-E Os recursos do cofinanciamento do Suas, destinados à execução das ações continuadas de assistência social, poderão ser aplicados no pagamento dos profissionais que integrem as equipes de referência, responsáveis pela organização e oferta daquelas ações, conforme percentual apresentado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social.	
	Parágrafo único. A formação das equipes de referência deverá considerar o número de famílias e indivíduos referenciados, os tipos e modalidades de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários, conforme deliberações do CNAS.”	
Art. 12. Compete à União: .....	.....	
	“Art. 12-A. A União apoiará financeiramente o aprimoramento à gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social por meio do Índice de Gestão Descentralizada – IGD do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, para a utilização no âmbito dos Estados, Municípios e Distrito Federal, destinado, sem prejuízo de outras ações a serem definidas em regulamento, a:	
	I – medir os resultados da gestão descentralizada do Suas, com base na atuação do gestor estadual, municipal e do Distrito Federal na implementação, execução e monitoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, bem como na articulação intersetorial;	



Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993	Projeto de Lei da Câmara nº 189, de 2010 (nº 3.077, de 2008, na Casa de origem)	Emendas do Senado
	II – incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, municipal e do Distrito Federal do Suas; e III – calcular o montante de recursos a serem repassados aos entes federados a título de apoio financeiro à gestão do Suas.	
	§ 1º Os resultados alcançados pelo ente federado na gestão do Suas, aferidos na forma de regulamento, serão considerados como prestação de contas dos recursos a serem transferidos a título de apoio financeiro.	
	§ 2º As transferências para apoio à gestão descentralizada do Suas adotarão a sistemática do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família, previsto no art. 8º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e serão efetivadas por meio de procedimento integrado àquele índice.	
		(ao PLC nº 189, de 2010) Dê-se a seguinte redação ao art. 2º do Projeto de Lei da Câmara nº 189, de 2010: “Art. 2º A Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos: ..... ..... Art.12-A ..... .....”
	§ 3º O montante total dos recursos destinados ao apoio técnico e financeiro à gestão descentralizada do Suas corresponderá a 10% (dez por cento) da previsão orçamentária total relativa ao cofinanciamento federal das proteções social básica e especial, devendo o Poder Executivo fixar os limites e os parâmetros mínimos para a transferência de recursos para cada ente federado.	§ 3º O montante total dos recursos destinados ao apoio técnico e financeiro à gestão descentralizada do Suas corresponderá a <b>até</b> 10% (dez por cento) da previsão orçamentária total relativa ao cofinanciamento federal das proteções social básica e especial, devendo o Poder Executivo fixar os limites e os parâmetros mínimos para a transferência de recursos para cada ente federado. ..... .....”

Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993	Projeto de Lei da Câmara nº 189, de 2010 (nº 3.077, de 2008, na Casa de origem)	Emendas do Senado
SEÇÃO IV Dos Programas de Assistência Social		
	<p>“Art. 24-A. Fica instituído o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, que integra a proteção social básica e consiste na oferta de ações e serviços socioassistenciais de prestação continuada, nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária. Parágrafo único. Regulamento definirá as diretrizes e os procedimentos do PAIF.”</p>	
	<p>“Art. 24-B. Fica instituído o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI, que integra a proteção social especial e consiste no apoio, orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, articulando os serviços socioassistenciais com as diversas políticas públicas e com órgãos do sistema de garantia de direitos.</p>	
	<p>Parágrafo único. Regulamento definirá as diretrizes e os procedimentos do PAEFI.”</p>	
	<p>“Art. 24-C. Fica instituído o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, de caráter intersetorial, integrante da Política Nacional de Assistência Social, que, no âmbito do Suas, compreende transferências de renda, trabalho social com famílias e a oferta de serviços socioeducativos para criança e adolescentes que se encontrem em situação de trabalho.</p>	
	<p>§ 1º O PETI tem abrangência nacional e será desenvolvido de forma articulada pelos entes federados, com a participação da sociedade civil, e tem como objetivo contribuir para a retirada de crianças e adolescentes com idade inferior a 16 (dezesesseis) anos em situação de trabalho, ressalvada a condição de aprendiz, a partir de 14 (quatorze) anos.</p>	

Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993	Projeto de Lei da Câmara nº 189, de 2010 (nº 3.077, de 2008, na Casa de origem)	Emendas do Senado
	“Art. 30–A. O cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios eventuais, no que couber, e o aprimoramento da gestão da política de assistência social no Suas se efetuam por meio de transferências automáticas entre os fundos de assistência social e mediante alocação de recursos próprios nesses fundos nas 3 (três) esferas de governo.	
	Parágrafo único. As transferências automáticas de recursos entre os fundos de assistência social efetuadas à conta do orçamento da seguridade social, conforme art. 204 da Constituição Federal, caracterizam-se como despesa pública com a Seguridade Social, na forma do art. 24 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.”	
	“Art. 30–B. Caberá ao ente federado responsável pela utilização dos recursos do respectivo Fundo de Assistência Social o controle e o acompanhamento dos serviços, programas, projetos e benefícios, por meio dos respectivos órgãos de controle, independentemente de ações do órgão repassador dos recursos.”	
	“Art. 30–C. A utilização dos recursos federais descentralizados para os fundos de assistência social dos Estados, Distrito Federal e Municípios será declarada pelos entes recebedores ao ente transferidor, anualmente, mediante relatório de gestão submetido à apreciação do respectivo Conselho de Assistência Social, que comprove a execução das ações na forma de regulamento.	
	Parágrafo único. Os entes transferidores poderão requisitar informações referentes à aplicação dos recursos oriundos do seu fundo de assistência social, para fins de análise e acompanhamento de sua boa e regular utilização.”	
Art. 38. A idade prevista no art. 20 desta Lei reduzir-se-á para sessenta e sete anos a partir de 1o de janeiro de 1998.	<b>Art. 3º Fica revogado o art. 38 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.</b>	
	<b>Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.</b>	

Elaborado pelo Serviço de Redação da Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

## ANEXO II

# Presidência da República

## Casa Civil

### Subchefia para Assuntos Jurídicos

**LEI Nº 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993.**

Mensagem de veto

Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

Regulamento

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

### LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

#### CAPÍTULO I

##### Das Definições e dos Objetivos

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Art. 2º A assistência social tem por objetivos: [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos

por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 1º São de atendimento aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de que tratam os incisos I e II do art. 18. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 2º São de assessoramento aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 3º São de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

## CAPÍTULO II

### Dos Princípios e das Diretrizes

#### SEÇÃO I

##### Dos Princípios

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

#### SEÇÃO II

##### Das Diretrizes

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

## CAPÍTULO III

### Da Organização e da Gestão

Art. 6º A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), com os seguintes objetivos: [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;

IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 1º As ações ofertadas no âmbito do Suas têm por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, o território. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 2º O Suas é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 3º A instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 6º-A. A assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção: [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

I - proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

II - proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Parágrafo único. A vigilância socioassistencial é um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 6º-B. As proteções sociais básica e especial serão ofertadas pela rede socioassistencial, de forma integrada, diretamente pelos entes públicos e/ou pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas, respeitadas as especificidades de cada ação. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 1º A vinculação ao Suas é o reconhecimento pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de que a entidade de assistência social integra a rede socioassistencial. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 2º Para o reconhecimento referido no § 1º, a entidade deverá cumprir os seguintes requisitos: [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

I - constituir-se em conformidade com o disposto no art. 3º; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

II - inscrever-se em Conselho Municipal ou do Distrito Federal, na forma do art. 9º; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

III - integrar o sistema de cadastro de entidades de que trata o inciso XI do art. 19. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 3º As entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas celebrarão convênios, contratos, acordos ou ajustes com o poder público para a execução, garantido financiamento integral, pelo Estado, de serviços, programas, projetos e ações de assistência social, nos limites da capacidade instalada, aos beneficiários abrangidos por esta Lei, observando-se as disponibilidades orçamentárias. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 4º O cumprimento do disposto no § 3º será informado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome pelo órgão gestor local da assistência social. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 6º-C. As proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas precipuamente no Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), respectivamente, e pelas entidades sem fins lucrativos de assistência social de que trata o art. 3º desta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 1º O Cras é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 2º O Creas é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 3º Os Cras e os Creas são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do Suas, que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 6º-D. As instalações dos Cras e dos Creas devem ser compatíveis com os serviços neles ofertados, com espaços para trabalhos em grupo e ambientes específicos para recepção e atendimento reservado das famílias e indivíduos, assegurada a acessibilidade às pessoas idosas e com deficiência. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 6º-E. Os recursos do cofinanciamento do Suas, destinados à execução das ações continuadas de assistência social, poderão ser aplicados no pagamento dos profissionais que integrarem as equipes de referência, responsáveis pela organização e oferta daquelas ações, conforme percentual apresentado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e aprovado pelo CNAS. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Parágrafo único. A formação das equipes de referência deverá considerar o número de famílias e indivíduos referenciados, os tipos e modalidades de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários, conforme deliberações do CNAS. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 7º As ações de assistência social, no âmbito das entidades e organizações de assistência social, observarão as normas expedidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de que trata o art. 17 desta lei.

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, observados os princípios e diretrizes estabelecidos nesta lei, fixarão suas respectivas Políticas de Assistência Social.

Art. 9º O funcionamento das entidades e organizações de assistência social depende de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, conforme o caso.

§ 1º A regulamentação desta lei definirá os critérios de inscrição e funcionamento das entidades com atuação em mais de um município no mesmo Estado, ou em mais de um Estado ou Distrito Federal.

§ 2º Cabe ao Conselho Municipal de Assistência Social e ao Conselho de Assistência Social do Distrito Federal a fiscalização das entidades referidas no caput na forma prevista em lei ou regulamento.

§ 3º (Revogado pela Lei nº 12.101, de 2009)

§ 4º As entidades e organizações de assistência social podem, para defesa de seus direitos referentes à inscrição e ao funcionamento, recorrer aos Conselhos Nacional, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal.

Art. 10. A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal podem celebrar convênios com entidades e organizações de assistência social, em conformidade com os Planos aprovados pelos respectivos Conselhos.

Art. 11. As ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Art. 12. Compete à União:

I - responder pela concessão e manutenção dos benefícios de prestação continuada definidos no art. 203 da Constituição Federal;

II - cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito nacional; (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

III - atender, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência.

IV - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorar Estados, Distrito Federal e Municípios para seu desenvolvimento. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

Art. 12-A. A União apoiará financeiramente o aprimoramento à gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Sistema Único de Assistência Social (Suas), para a utilização no âmbito dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, destinado, sem prejuízo de outras ações a serem definidas em regulamento, a: (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

I - medir os resultados da gestão descentralizada do Suas, com base na atuação do gestor estadual, municipal e do Distrito Federal na implementação, execução e monitoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, bem como na articulação intersetorial; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

II - incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, municipal e do Distrito Federal do Suas; e (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

III - calcular o montante de recursos a serem repassados aos entes federados a título de apoio financeiro à gestão do Suas. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 1º Os resultados alcançados pelo ente federado na gestão do Suas, aferidos na forma de regulamento, serão considerados como prestação de contas dos recursos a serem transferidos a título de apoio financeiro. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 2º As transferências para apoio à gestão descentralizada do Suas adotarão a sistemática do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família, previsto no art. 8º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e serão efetivadas por meio de procedimento integrado àquele índice. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 3º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 4º Para fins de fortalecimento dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Municípios e Distrito Federal, percentual dos recursos transferidos deverá ser gasto com atividades de apoio técnico e operacional àqueles colegiados, na forma fixada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sendo vedada a utilização dos recursos para pagamento de pessoal efetivo e de



gratificações de qualquer natureza a servidor público estadual, municipal ou do Distrito Federal. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 13. Compete aos Estados:

I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social; [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

II - cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito regional ou local; [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

III - atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência;

IV - estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social;

V - prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado.

VI - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorar os Municípios para seu desenvolvimento. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 14. Compete ao Distrito Federal:

I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos de Assistência Social do Distrito Federal; [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

II - efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;

III - executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;

IV - atender às ações assistenciais de caráter de emergência;

V - prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei.

VI - cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

VII - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em seu âmbito. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 15. Compete aos Municípios:

I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social; [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

II - efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;

III - executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;

IV - atender às ações assistenciais de caráter de emergência;

V - prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei.

VI - cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

VII - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em seu âmbito. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 16. As instâncias deliberativas do Suas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são: [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

- I - o Conselho Nacional de Assistência Social;
- II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social;
- III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;
- IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 17. Fica instituído o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período.

§ 1º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é composto por 18 (dezoito) membros e respectivos suplentes, cujos nomes são indicados ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, de acordo com os critérios seguintes:

I - 9 (nove) representantes governamentais, incluindo 1 (um) representante dos Estados e 1 (um) dos Municípios;

II - 9 (nove) representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal.

§ 2º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é presidido por um de seus integrantes, eleito dentre seus membros, para mandato de 1 (um) ano, permitida uma única recondução por igual período.

§ 3º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) contará com uma Secretaria Executiva, a qual terá sua estrutura disciplinada em ato do Poder Executivo.

§ 4º Os Conselhos de que tratam os incisos II, III e IV do art. 16, com competência para acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação, deverão ser instituídos, respectivamente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, mediante lei específica. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 18. Compete ao Conselho Nacional de Assistência Social:

I - aprovar a Política Nacional de Assistência Social;

II - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social;

III - acompanhar e fiscalizar o processo de certificação das entidades e organizações de assistência social no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; [\(Redação dada pela Lei nº 12.101, de 2009\)](#)

IV - apreciar relatório anual que conterá a relação de entidades e organizações de assistência social certificadas como beneficentes e encaminhá-lo para conhecimento dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Municípios e do Distrito Federal; [\(Redação dada pela Lei nº 12.101, de 2009\)](#)

V - zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social;

VI - a partir da realização da II Conferência Nacional de Assistência Social em 1997, convocar ordinariamente a cada quatro anos a Conferência Nacional de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema; [\(Redação dada pela Lei nº 9.720, de 26.4.1991\)](#)

VII - ([Vetado.](#))

VIII - apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social;

IX - aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais eqüitativa, tais como: população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

X - acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;

XI - estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS);

XII - indicar o representante do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) junto ao Conselho Nacional da Seguridade Social;

XIII - elaborar e aprovar seu regimento interno;

XIV - divulgar, no Diário Oficial da União, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os respectivos pareceres emitidos.

Parágrafo único. ([Revogado pela Lei nº 12.101, de 2009](#))

Art. 19. Compete ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social:

I - coordenar e articular as ações no campo da assistência social;

II - propor ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) a Política Nacional de Assistência Social, suas normas gerais, bem como os critérios de prioridade e de elegibilidade, além de padrões de qualidade na prestação de benefícios, serviços, programas e projetos;

III - prover recursos para o pagamento dos benefícios de prestação continuada definidos nesta lei;

IV - elaborar e encaminhar a proposta orçamentária da assistência social, em conjunto com as demais da Seguridade Social;

V - propor os critérios de transferência dos recursos de que trata esta lei;

VI - proceder à transferência dos recursos destinados à assistência social, na forma prevista nesta lei;

VII - encaminhar à apreciação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) relatórios trimestrais e anuais de atividades e de realização financeira dos recursos;

VIII - prestar assessoramento técnico aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades e organizações de assistência social;

IX - formular política para a qualificação sistemática e continuada de recursos humanos no campo da assistência social;

X - desenvolver estudos e pesquisas para fundamentar as análises de necessidades e formulação de proposições para a área;

XI - coordenar e manter atualizado o sistema de cadastro de entidades e organizações de assistência social, em articulação com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal;

XII - articular-se com os órgãos responsáveis pelas políticas de saúde e previdência social, bem como com os demais responsáveis pelas políticas sócio-econômicas setoriais, visando à elevação do patamar mínimo de atendimento às necessidades básicas;

XIII - expedir os atos normativos necessários à gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS);

XIV - elaborar e submeter ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) os programas anuais e plurianuais de aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

#### CAPÍTULO IV

#### Dos Benefícios, dos Serviços, dos Programas e dos Projetos de Assistência Social

#### SEÇÃO I

#### Do Benefício de Prestação Continuada

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 1º Para os efeitos do disposto no **caput**, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 2º Para efeito de concessão deste benefício, considera-se: [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

I - pessoa com deficiência: aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas; [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

II - impedimentos de longo prazo: aqueles que incapacitam a pessoa com deficiência para a vida independente e para o trabalho pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal **per capita** seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 4º O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo os da assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 5º A condição de acolhimento em instituições de longa permanência não prejudica o direito do idoso ou da pessoa com deficiência ao benefício de prestação continuada. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 6º A concessão do benefício ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de incapacidade, composta por avaliação médica e avaliação social realizadas por médicos peritos e por assistentes sociais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 7º Na hipótese de não existirem serviços no município de residência do beneficiário, fica assegurado, na forma prevista em regulamento, o seu encaminhamento ao município mais próximo que contar com tal estrutura. [\(Incluído pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998\)](#)

§ 8º A renda familiar mensal a que se refere o § 3º deverá ser declarada pelo requerente ou seu representante legal, sujeitando-se aos demais procedimentos previstos no regulamento para o deferimento do pedido. [\(Incluído pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998\)](#)

Art. 21. O benefício de prestação continuada deve ser revisto a cada 2 (dois) anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem. [\(Vide Lei nº 9.720, de 30.11.1998\)](#)

§ 1º O pagamento do benefício cessa no momento em que forem superadas as condições referidas no caput, ou em caso de morte do beneficiário.

§ 2º O benefício será cancelado quando se constatar irregularidade na sua concessão ou utilização.

§ 3º O desenvolvimento das capacidades cognitivas, motoras ou educacionais e a realização de atividades não remuneradas de habilitação e reabilitação, entre outras, não constituem motivo de suspensão ou cessação do benefício da pessoa com deficiência. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 4º A cessação do benefício de prestação continuada concedido à pessoa com deficiência, inclusive em razão do seu ingresso no mercado de trabalho, não impede nova concessão do benefício, desde que atendidos os requisitos definidos em regulamento. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

## SEÇÃO II

### Dos Benefícios Eventuais

Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 1º A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão definidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais, com base em critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 2º O CNAS, ouvidas as respectivas representações de Estados e Municípios dele participantes, poderá propor, na medida das disponibilidades orçamentárias das 3 (três) esferas de governo, a instituição de benefícios subsidiários no valor de até 25% (vinte e cinco por cento) do salário-mínimo para cada criança de até 6 (seis) anos de idade. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 3º Os benefícios eventuais subsidiários não poderão ser cumulados com aqueles instituídos pelas Leis nº 10.954, de 29 de setembro de 2004, e nº 10.458, de 14 de maio de 2002. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

## SEÇÃO III

### Dos Serviços

Art. 23. Entendem-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 1º O regulamento instituirá os serviços socioassistenciais. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 2º Na organização dos serviços da assistência social serão criados programas de amparo, entre outros: [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

I - às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em cumprimento ao disposto no art. 227 da Constituição Federal e na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

II - às pessoas que vivem em situação de rua. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

## SEÇÃO IV

### Dos Programas de Assistência Social

Art. 24. Os programas de assistência social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais.

§ 1º Os programas de que trata este artigo serão definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social, obedecidos os objetivos e princípios que regem esta lei, com prioridade para a inserção profissional e social.

§ 2º Os programas voltados para o idoso e a integração da pessoa com deficiência serão devidamente articulados com o benefício de prestação continuada estabelecido no art. 20 desta Lei. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 24-A. Fica instituído o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif), que integra a proteção social básica e consiste na oferta de ações e serviços socioassistenciais de prestação continuada, nos Cras, por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Parágrafo único. Regulamento definirá as diretrizes e os procedimentos do Paif. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 24-B. Fica instituído o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi), que integra a proteção social especial e consiste no apoio, orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, articulando os serviços socioassistenciais com as diversas políticas públicas e com órgãos do sistema de garantia de direitos. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Parágrafo único. Regulamento definirá as diretrizes e os procedimentos do Paefi. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 24-C. Fica instituído o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), de caráter intersetorial, integrante da Política Nacional de Assistência Social, que, no âmbito do Suas, compreende transferências de renda, trabalho social com famílias e oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes que se encontrem em situação de trabalho. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 1º O Peti tem abrangência nacional e será desenvolvido de forma articulada pelos entes federados, com a participação da sociedade civil, e tem como objetivo contribuir para a retirada de crianças e adolescentes com idade inferior a 16 (dezesesseis) anos em situação de trabalho, ressalvada a condição de aprendiz, a partir de 14 (quatorze) anos. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 2º As crianças e os adolescentes em situação de trabalho deverão ser identificados e ter os seus dados inseridos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), com a devida identificação das situações de trabalho infantil. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

## SEÇÃO V

### Dos Projetos de Enfrentamento da Pobreza

Art. 25. Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social.

Art. 26. O incentivo a projetos de enfrentamento da pobreza assentará-se em mecanismos de articulação e de participação de diferentes áreas governamentais e em sistema de cooperação entre organismos governamentais, não governamentais e da sociedade civil.

## CAPÍTULO V

### Do Financiamento da Assistência Social

Art. 27. Fica o Fundo Nacional de Ação Comunitária (Funac), instituído pelo [Decreto nº 91.970, de 22 de novembro de 1985](#), ratificado pelo Decreto Legislativo nº 66, de 18 de dezembro de 1990, transformado no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Art. 28. O financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos estabelecidos nesta lei far-se-á com os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas no [art. 195 da Constituição Federal](#), além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

§ 1º Cabe ao órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da Política de Assistência Social nas 3 (três) esferas de governo gerir o Fundo de Assistência Social, sob orientação



e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 2º O Poder Executivo disporá, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de publicação desta lei, sobre o regulamento e funcionamento do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

§ 3º O financiamento da assistência social no Suas deve ser efetuado mediante cofinanciamento dos 3 (três) entes federados, devendo os recursos alocados nos fundos de assistência social ser voltados à operacionalização, prestação, aprimoramento e viabilização dos serviços, programas, projetos e benefícios desta política. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 28-A. Constitui receita do Fundo Nacional de Assistência Social, o produto da alienação dos bens imóveis da extinta Fundação Legião Brasileira de Assistência. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001\)](#)

Art. 29. Os recursos de responsabilidade da União destinados à assistência social serão automaticamente repassados ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), à medida que se forem realizando as receitas.

Parágrafo único. Os recursos de responsabilidade da União destinados ao financiamento dos benefícios de prestação continuada, previstos no art. 20, poderão ser repassados pelo Ministério da Previdência e Assistência Social diretamente ao INSS, órgão responsável pela sua execução e manutenção. [\(Incluído pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998\)](#)

Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;

II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;

III - Plano de Assistência Social.

Parágrafo único. É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999. [\(Incluído pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998\)](#)

Art. 30-A. O cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios eventuais, no que couber, e o aprimoramento da gestão da política de assistência social no Suas se efetuam por meio de transferências automáticas entre os fundos de assistência social e mediante alocação de recursos próprios nesses fundos nas 3 (três) esferas de governo. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Parágrafo único. As transferências automáticas de recursos entre os fundos de assistência social efetuadas à conta do orçamento da seguridade social, conforme o art. 204 da Constituição Federal, caracterizam-se como despesa pública com a seguridade social, na forma do art. 24 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 30-B. Caberá ao ente federado responsável pela utilização dos recursos do respectivo Fundo de Assistência Social o controle e o acompanhamento dos serviços, programas, projetos e benefícios, por meio dos respectivos órgãos de controle, independentemente de ações do órgão repassador dos recursos. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Art. 30-C. A utilização dos recursos federais descentralizados para os fundos de assistência social dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal será declarada pelos entes recebedores ao ente transferidor, anualmente, mediante relatório de gestão submetido à apreciação do respectivo Conselho de Assistência Social, que comprove a execução das ações na forma de regulamento. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Parágrafo único. Os entes transferidores poderão requisitar informações referentes à aplicação dos recursos oriundos do seu fundo de assistência social, para fins de análise e acompanhamento de sua boa e regular utilização. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

## CAPÍTULO VI

### Das Disposições Gerais e Transitórias

Art. 31. Cabe ao Ministério Público zelar pelo efetivo respeito aos direitos estabelecidos nesta lei.

Art. 32. O Poder Executivo terá o prazo de 60 (sessenta) dias, a partir da publicação desta lei, obedecidas as normas por ela instituídas, para elaborar e encaminhar projeto de lei dispendo sobre a extinção e reordenamento dos órgãos de assistência social do Ministério do Bem-Estar Social.

§ 1º O projeto de que trata este artigo definirá formas de transferências de benefícios, serviços, programas, projetos, pessoal, bens móveis e imóveis para a esfera municipal.

§ 2º O Ministro de Estado do Bem-Estar Social indicará Comissão encarregada de elaborar o projeto de lei de que trata este artigo, que contará com a participação das organizações dos usuários, de trabalhadores do setor e de entidades e organizações de assistência social.

Art. 33. Decorrido o prazo de 120 (cento e vinte) dias da promulgação desta lei, fica extinto o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), revogando-se, em consequência, os [Decretos-Lei nºs 525, de 1º de julho de 1938](#), e [657, de 22 de julho de 1943](#).

§ 1º O Poder Executivo tomará as providências necessárias para a instalação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e a transferência das atividades que passarão à sua competência dentro do prazo estabelecido no caput, de forma a assegurar não haja solução de continuidade.

§ 2º O acervo do órgão de que trata o caput será transferido, no prazo de 60 (sessenta) dias, para o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que promoverá, mediante critérios e prazos a serem fixados, a revisão dos processos de registro e certificado de entidade de fins filantrópicos das entidades e organização de assistência social, observado o disposto no art. 3º desta lei.

Art. 34. A União continuará exercendo papel supletivo nas ações de assistência social, por ela atualmente executadas diretamente no âmbito dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, visando à implementação do disposto nesta lei, por prazo máximo de 12 (doze) meses, contados a partir da data da publicação desta lei.

Art. 35. Cabe ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social operar os benefícios de prestação continuada de que trata esta lei, podendo, para tanto, contar com o concurso de outros órgãos do Governo Federal, na forma a ser estabelecida em regulamento.

Parágrafo único. O regulamento de que trata o caput definirá as formas de comprovação do direito ao benefício, as condições de sua suspensão, os procedimentos em casos de curatela e tutela e o órgão de credenciamento, de pagamento e de fiscalização, dentre outros aspectos.

Art. 36. As entidades e organizações de assistência social que incorrerem em irregularidades na aplicação dos recursos que lhes foram repassados pelos poderes públicos terão a sua vinculação ao Suas cancelada, sem prejuízo de responsabilidade civil e penal. ([Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011](#))

Art. 37. O benefício de prestação continuada será devido após o cumprimento, pelo requerente, de todos os requisitos legais e regulamentares exigidos para a sua concessão, inclusive apresentação da documentação necessária, devendo o seu pagamento ser efetuado em até quarenta e cinco dias após cumpridas as exigências de que trata este artigo. ([Redação dada pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998](#)) ([Vide Lei nº 9.720, de 30.11.1998](#))

Parágrafo único. No caso de o primeiro pagamento ser feito após o prazo previsto no **caput**, aplicar-se-á na sua atualização o mesmo critério adotado pelo INSS na atualização do primeiro pagamento de benefício previdenciário em atraso. ([Incluído pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998](#))

Art. 38. ([Revogado pela Lei nº 12.435, de 2011](#))

Art. 39. O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por decisão da maioria absoluta de seus membros, respeitados o orçamento da seguridade social e a disponibilidade do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), poderá propor ao Poder Executivo a alteração dos limites de renda mensal per capita definidos no § 3º do art. 20 e caput do art. 22.



Art. 40. Com a implantação dos benefícios previstos nos arts. 20 e 22 desta lei, extinguem-se a renda mensal vitalícia, o auxílio-natalidade e o auxílio-funeral existentes no âmbito da Previdência Social, conforme o disposto na [Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991](#).

§ 1º A transferência dos beneficiários do sistema previdenciário para a assistência social deve ser estabelecida de forma que o atendimento à população não sofra solução de continuidade. ([Redação dada pela Lei nº 9.711, de 20.11.1998](#))

§ 2º É assegurado ao maior de setenta anos e ao inválido o direito de requerer a renda mensal vitalícia junto ao INSS até 31 de dezembro de 1995, desde que atenda, alternativamente, aos requisitos estabelecidos nos incisos I, II ou III do § 1º do [art. 139 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991](#). ([Redação dada pela Lei nº 9.711, de 20.11.1998](#))

Art. 41. Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 42. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 7 de dezembro de 1993, 172º da Independência e 105º da República.

ITAMAR FRANCO

*Jutahy Magalhães Júnior*

[Este texto não substitui o publicado no D.O.U de 8.12.1998](#)

## **APÊNDICES**

### **APÊNDICE A**

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL  
DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL**

#### **Roteiro de Entrevista**

Título da Pesquisa: Formulação e legitimação do SUAS: A análise do processo decisório para a aprovação da Lei 12.435/2011

Doutoranda: Ariane Rego de Paiva

Orientadora: Professora Dra. Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato

#### **1. IDENTIFICAÇÃO:**

Nome:

Formação:

Cargo ou atividade que exercia no período estudado:

Alguma filiação partidária?

Breve trajetória política e profissional:

#### **2. CONTEXTO DO MDS À EPOCA DO PROJETO DE LEI (2008)**

2.1 Quem eram as lideranças do MDS no processo de formulação da lei?

2.2 O SUAS já estava sendo implantado e legitimado, por que a necessidade de uma lei?

2.3 Houve tentativas anteriores de mudanças da lei?

2.4 Por que encaminhar o Projeto de Lei naquele momento? Foi avaliada alguma oportunidade?

#### **3. RELAÇÃO ENTRE O MDS E O LEGISLATIVO NO ENCAMINHAMENTO DO PROJETO DE LEI**

3.1 Havia preocupação com interferências da Câmara no Projeto de Lei? Quais interferências? Quais as estratégias traçadas?

3.2 Em relação às interferências, quais foram os principais atores e formas de atuação?

3.3 Houve alguma dificuldade no ingresso do SUAS na Agenda do Legislativo?

3.4 Em relação ao apoio, quais foram os principais atores e formas de participação?

3.5 Houve contatos prévios com Deputados e assessores para articular o encaminhamento do Projeto de Lei? Quais foram os parceiros?

#### **4. RELAÇÃO ENTRE O MDS E O LEGISLATIVO NO ACOMPANHAMENTO DO PROCESSO ATÉ APROVAÇÃO DA LEI**

4.1 Quais foram as estratégias traçadas para acompanhamento do processo?

4.2 Foram verificadas várias emendas no processo pelas comissões por onde passou o Projeto de Lei no Congresso. Houve negociações? Em que arenas aconteceram?

4.3 Quais as dificuldades encontradas no acompanhamento do processo?

4.4 Em relação ao apoio, quais foram os principais atores e formas de participação?

4.5 Em relação às resistências, quais foram os principais atores e formas de atuação?

4.6 Quais as ideias e interesses em disputa puderam ser identificados no processo?

4.7 Durante o processo de tramitação do Projeto de Lei houve um processo eleitoral. Isso interferiu na relação entre o Executivo e o Legislativo que vinha se estabelecendo?

4.8 Há alguma informação que você ache pertinente abordar que não tenha sido perguntado?

## APÊNDICE B

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL  
DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL**

### **Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE**

#### **Dados de Identificação**

Título do Projeto: Formulação e Legitimação do SUAS: Análise do processo decisório da Lei 12.435/2011.

Pesquisador responsável: Ariane Rego de Paiva

Instituição a que pertence o Pesquisador Responsável: UFF

Telefones para contato: 24 999081412/ 24 33374119

Nome do Voluntário: \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_ anos R.G. \_\_\_\_\_

O (A) Sr. (a) está sendo convidado (a) a participar do projeto de pesquisa “Formulação e Legitimação do SUAS: Análise do processo decisório da Lei 12.435/2011”, de responsabilidade de Ariane Rego de Paiva.

Este estudo é destinado à elaboração da tese de doutoramento da referida pesquisadora e tem por objetivos analisar a interação entre o MDS e as outras instâncias de pactuação e deliberação da esfera federal no processo de formulação da Lei; identificar as representações do MDS que mais tiveram relevância no processo de formulação do PL SUAS; analisar os diferentes interesses, argumentações e estratégias dos atores ou instituições que influenciaram o processo decisório até a aprovação da Lei; e investigar qual o contexto sociopolítico que possibilitou todo este processo que culminou com a sanção da Lei do SUAS.

A pesquisa contará com entrevistas semi-estruturadas, aplicadas a partir de um roteiro previamente elaborado. Os participantes/entrevistados serão escolhidos por terem participado e/ou influenciado no processo decisório de formulação e aprovação da Lei do SUAS entre 2008 e 2011. Espera-se contribuir com o debate atual sobre o SUAS, no sentido de apresentar algumas mudanças significativas que vem se constituindo para a assistência social brasileira e as problematizações que este novo sistema encerra. A participação é voluntária e a qualquer tempo, o consentimento poderá ser retirado. As entrevistas poderão ser gravadas, e serão

garantidas a confidencialidade das informações geradas e a privacidade dos sujeitos entrevistados. Com o objetivo de que os atores-chave não sejam identificados, os trechos transcritos não serão acompanhados da identificação do nome do entrevistado, mas seguirão numeração, onde cada entrevistado receberá dois números, escolhidos aleatoriamente, evitando assim as correlações entre os posicionamentos e as pessoas que ocupavam algum cargo no MDS ou em outra instituição no período estudado.

Caso haja dúvidas ou qualquer questionamento, a pesquisadora se coloca à disposição para esclarecimentos ([arianerpaiva77@hotmail.com](mailto:arianerpaiva77@hotmail.com)).

Eu, \_\_\_\_\_, RG nº \_\_\_\_\_ declaro ter sido informado e concordo em participar como voluntário, do projeto de pesquisa acima descrito.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2014.

\_\_\_\_\_

Nome e assinatura do participante

\_\_\_\_\_

Nome e assinatura do responsável

**APÊNDICE C**

**Quadro Demonstrativo – Emendas apresentadas ao PL 3077/2008 (PL SUAS) na Comissão de Seguridade Social e Família – CSSF da Câmara Federal dos Deputados**

Alterações propostas pelo PL 3077/2008	Emendas	Proposição/Autoria	Parecer do Relator/Mérito
	<p><b>Capítulo I – Das Definições e dos Objetivos</b></p> <p>Art.3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isoladamente ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos.</p> <p>I – são de atendimento aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias, indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS de que tratam os incisos</p> <p>I e II do art. 18;</p> <p>II – são de assessoramento aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS de que tratam os</p>	<p><b>Emenda 11:</b></p> <p>Proposta do <b>Deputado Eduardo Barbosa</b> – Incluir mudanças no art. 3º da LOAS.</p> <p>Justificativa: A emenda visa trazer para a Lei a definição do que são entidades de assistência social, definição esta elaborada com ampla participação da sociedade brasileira, tanto governamental quanto não governamental, em discussões e debates levantados durante muitos anos nas reuniões descentralizadas e ampliadas do CNAS. A matéria é objeto do Decreto nº 6.308, de 14 de dezembro de 2008, que demonstra o reconhecimento da pertinência de instrumento legal para a matéria, por parte do Governo Federal. Assim, entendemos que a incorporação da definição de entidade de assistência social pela LOAS é importante e dá maior segurança jurídica à questão.</p>	<p>Define quem são e o que fazem as entidades de assistência social. Esta redação qualifica a LOAS, trazendo melhor entendimento e definição para todos os atores da política de assistência social, definição esta que foi construída com milhares de mãos e mentes em todo o território nacional, razão pela qual, <b>acatamos a emenda.</b></p>

	<p>incisos I e II do art. 18; e</p> <p>III – são de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS de que tratam os incisos I e II do art. 18.</p>		
<p><b>Capítulo III – Da organização e da Gestão</b></p> <p>Art.6º A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social – SUAS, com os seguintes objetivos:</p> <p>I – consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não-contributiva;</p> <p>II – integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-B;</p> <p>III – estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;</p> <p>IV – definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais.</p> <p>§1º As ações ofertadas no âmbito do SUAS tem como foco prioritário a família e, como base de organização, o território.</p> <p>§2º O SUAS é integrado pelos entes federativos, seus respectivos conselhos de</p>	<p>Art.6º .....</p> <p>.....</p> <p>§1º As ações <b>desenvolvidas e os serviços ofertados</b> no âmbito do SUAS têm como base de organização o território</p> <p>.....</p>	<p><b>Emenda 2:</b></p> <p>Proposta do <b>Deputado Mario Heringer</b> – supressão da expressão “tem como foco prioritário a família e”, do §1º do art.6º.</p> <p>Justificativa: Retirar do PL 3.077/08 priorização não contemplada pela Constituição Federal, que concede isonomia hierárquica, como objetos de proteção da assistência social, à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, e não apenas à família como pretende o Projeto de Lei.</p>	<p>A emenda foi acolhida no seu mérito e, na ausência de redação substitutiva, para assegurar os objetivos do SUAS, reafirmamos o que prevê a Constituição Federal, conforme expresso pelo Deputado, portanto, <b>acolhemos a emenda no seu mérito</b> e ajustamos a redação.</p>

<p>assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei.</p> <p>§3º A instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.</p>			
<p>Art.6º-C. As proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, instituídos no âmbito do SUAS.</p> <p>§1º O CRAS é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias.</p> <p>§2º O CREAS é a unidade pública de abrangência e gestão municipal ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial.</p>	<p>Art.6º-C. As proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, no Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, instituídos no âmbito do SUAS, <b>e pelas entidades sem fins lucrativos, de assistência social, nos termos do art. 3º desta Lei.</b></p>	<p><b>Emenda 12:</b></p> <p>Proposta do <b>Deputado Eduardo Barbosa</b> – Alterar o art.6-C do PL SUAS.</p> <p>Justificativa: A participação das entidades de assistência social na formulação, na execução e no controle social da assistência social é prevista na Constituição Federal, e a emenda pretende corrigir a proposta inserindo as entidades ao texto do art. 6º C.</p>	<p>Em caráter aditivo ao art.6º-C, que passou a vigorar como o 6º-D, reconhecendo a relação complementar e suplementar da rede socioassistencial composta pelas entidades de assistência social, já consagrado em normas recentes, imprimindo reconhecimento e qualidade ao Sistema Único de Assistência Social, portanto, <b>acatamos a emenda.</b></p>
	<p>Art.12 Compete à União:</p> <p>I – responder pela concessão e manutenção dos benefícios de prestação continuada definidos no art.203 da Constituição Federal;</p> <p>II – apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas, os projetos de enfrentamento da pobreza e <b>outras causas de vulnerabilidade social</b> em âmbito nacional;</p> <p>III – atender, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, as ações</p>	<p><b>Emendas 1 e 8:</b></p> <p>Proposta do <b>Deputado Mario Heringer</b> – nova redação ao inciso II do art.12 da LOAS.</p> <p>Justificativa: explicitar no texto da Lei nº 8.742/08, como competência da União, o apoio técnico e financeiro ou a execução, no que couber, de programas, projetos e serviços destinados não apenas ao enfrentamento da pobreza, mas, igualmente, ao enfrentamento</p>	<p>A rigor, é imperioso considerar todas as causas estruturantes da pobreza e propor ações no seu enfrentamento, portanto, e “outras causas” têm-se a impressão de que estamos segmentando a pobreza e suas facetas. A expressão resta prejudicada na sua proposição nos incisos em tela, restando, portanto, <b>a rejeição das emendas.</b></p>



	assistenciais de caráter de emergência.	de outras causas da vulnerabilidade social, de modo a resgatar à assistência social as amplas dimensões que lhe emprestou a Constituição Federal;	
Art 13º Compete aos Estados: I – destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social; .....	Art.13º ..... I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social; II – apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento e <b>outras causas de vulnerabilidade social</b> em âmbito regional ou local; .....	<b>Emendas 1 e 9:</b>  Proposta do <b>Deputado Mario Heringer</b> – alterar o inciso II do art.13º. Justificativa: Apresentamos a presente Emenda com o objetivo de explicitar no texto da Lei nº 8.742/08, como competência da União, de Estados, Municípios e do Distrito Federal, o apoio técnico e financeiro ou a execução, no que couber, de programas, projetos e serviços destinados não apenas ao enfrentamento da pobreza, mas, igualmente, ao enfrentamento de outras causas da vulnerabilidade social, de modo a resgatar à assistência social as amplas dimensões que lhe emprestou a Constituição Federal.	A rigor, é imperioso considerar todas as causas estruturantes da pobreza e propor ações no seu enfrentamento, portanto, e “outras causas” têm-se a impressão de que estamos segmentando a pobreza e suas facetas. A expressão resta prejudicada na sua proposição nos incisos em tela, restando, portanto, a <b>rejeição das emendas.</b>
Art 14º Compete ao Distrito Federal: I – destinar recursos financeiros para o custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelo Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; .....	Art.14º ..... ..... III – executar os projetos de enfrentamento da pobreza e <b>outras causas de vulnerabilidade social</b> , incluindo a parceria com organizações da sociedade civil; .....	<b>Emendas 1 e 9:</b>  Proposta do <b>Deputado Mario Heringer</b> – alterar o inciso III, do art.14º. Justificativa: Apresentamos a presente Emenda com o objetivo de explicitar no texto da Lei nº 8.742/08, como competência da União, de Estados, Municípios e do Distrito Federal, o apoio técnico e financeiro ou a execução, no que couber, de programas, projetos e serviços destinados não apenas ao enfrentamento da pobreza, mas, igualmente, ao enfrentamento de outras causas da vulnerabilidade social, de modo a resgatar à assistência social as amplas dimensões que lhe emprestou a Constituição Federal.	A rigor, é imperioso considerar todas as causas estruturantes da pobreza e propor ações no seu enfrentamento, portanto, e “outras causas” têm-se a impressão de que estamos segmentando a pobreza e suas facetas. A expressão resta prejudicada na sua proposição nos incisos em tela, restando, portanto, a <b>rejeição das emendas.</b>
Art 15º Compete aos Municípios: I – destinar recursos financeiros para custeio	Art.15º ..... .....	<b>Emendas 1 e 9:</b>	A rigor, é imperioso considerar todas as causas estruturantes da pobreza e propor

<p>do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;</p> <p>.....</p>	<p>III – executar os projetos de enfrentamento da pobreza e <b>outras causas de vulnerabilidade social</b>, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;</p> <p>.....</p>	<p>Proposta do <b>Deputado Mario Heringer</b> – alterar o inciso III, do art.15º.</p> <p>Justificativa: Apresentamos a presente Emenda com o objetivo de explicitar no texto da Lei nº 8.742/08, como competência da União, de Estados, Municípios e do Distrito Federal, o apoio técnico e financeiro ou a execução, no que couber, de programas, projetos e serviços destinados não apenas ao enfrentamento da pobreza, mas, igualmente, ao enfrentamento de outras causas da vulnerabilidade social, de modo a resgatar à assistência social as amplas dimensões que lhe emprestou a Constituição Federal.</p>	<p>ações no seu enfrentamento, portanto, e “outras causas” têm-se a impressão de que estamos segmentando a pobreza e suas facetas. A expressão resta prejudicada na sua proposição nos incisos em tela, restando, portanto, a <b>rejeição das emendas</b>.</p>
<p>Art. 16º As instâncias deliberativas do SUAS, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:</p> <p>.....</p> <p>Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária para o seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições.</p>	<p>Art.16º .....</p> <p>.....</p> <p>Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária para o seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando <b>comprovarem estar</b> no exercício de suas atribuições.</p>	<p><b>Emendas 1 e 7:</b></p> <p>Proposta do <b>Deputado Mario Heringer</b> — Alterar a redação do parágrafo único do art. 16º.</p> <p>Justificativa: preservar o princípio da probidade administrativa, considerando o caráter misto da composição dos Conselhos de Assistência Social e o financiamento público de suas despesas;</p>	<p>Propõem comprovação do exercício de conselheiro, para receber todo o apoio logístico e financeiro para o cumprimento de suas funções. A redação proposta no texto do PL 3077/08 é cuidadosa ao aplicar o termo “quando estiverem” ao invés de “comprovarem estar”, porque o mandato de Conselheiro, em qualquer esfera, tem começo e fim, ou seja, estando nesse exercício temporal de controle social, eles detêm todas as prerrogativas para o fiel cumprimento de suas atribuições. Ainda que pareça preciosismo de semântica, a redação do PL 3077/08 é melhor tratada no respeito aos milhares de homens e mulheres que se dedicam na função de Conselheiros da política de Assistência Social, <b>restando portanto prejudicada e rejeitada a emenda</b>.</p>
<p>Art.17º Fica instituído o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 anos, permitida uma única condução.</p>	<p>Art.17º .....</p> <p>.....</p> <p>II – 9 (nove) representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social <b>em</b></p>	<p><b>Emenda 13:</b></p> <p>Proposta do <b>Deputado Eduardo Barbosa</b> – Alterar a redação do inciso II do art.17º da LOAS.</p> <p>Justificativa: Fazer com que a composição do CNAS assegure a representação de entidades</p>	<p>Já é líquido e certo que as entidades de assistência social, poderão, sob a forma da Carta Magna, Código Civil e Código Tributário Nacional, serem específicas de assistência social e/ou mistas de assistência social, isso tudo em consonância com o novo art.3º, por mim acolhido como meritório, o</p>

<p>§1º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é composto por 18 membros e respectivos suplentes, cujos nomes são indicados ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, de acordo com os critérios seguintes:</p> <p>.....</p> <p>II – 9 (nove) representantes da da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal.</p> <p>.....</p> <p>§4º Os Conselhos de que tratam os incisos II, III e IV do art. 16, com competência para acompanhar a execução de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação, deverão ser instituídos, respectivamente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, mediante lei específica.</p>	<p><b>conformidade com o art. 3º desta Lei</b>, e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público.</p>	<p>de assistência social uma vez que, na forma atual da LOAS os assentos no Conselho de representantes no campo das entidades, têm sido ocupados, acentuadamente, por entidades beneficentes de assistência social que na maioria das vezes têm como principal área de atuação a execução das políticas públicas de saúde e educação.</p>	<p>que resguarda a preocupação do nobre Deputado. Acolher a emenda na sua formulação seria cercear as entidades na sua natureza jurídica sem prejuízo do que define o Decreto 6.308/07. Portanto, <b>rejeitamos a emenda.</b></p>
<p><b>Capítulo IV – Dos Benefícios, dos Serviços, dos Programas e dos projetos de Assistência Social</b></p> <p><b>Seção I – Do Benefício de Prestação Continuada</b></p>			
	<p>Acrescente-se estes dispositivos onde couber: I – O órgão gestor do Benefício de Prestação Continuada deve oferecer, obrigatoriamente, programas e serviços socioassistenciais que favoreçam a habilitação e a reabilitação das pessoas que requerem o benefício;</p>	<p><b>Emenda 16:</b> Proposta do <b>Deputado Eduardo Barbosa</b> – alterar o art.2 do PL 3077 com a inclusão de dois dispositivos onde couber. Justificativa: A emenda procura introduzir na</p>	<p>Acrescenta redação, onde couber, de mecanismos para superação da cultura do benefício. A questão redigida transcende o que se propõem o Sistema Único de Assistência Social, em seu arcabouço legal, e cria dispositivos que poderiam engessar os</p>

	<p>II – As famílias cadastradas para usufruir dos programas de transferência de renda distintos do Benefício de Prestação Continuada, devem ser vinculadas aos programas e serviços socioassistenciais e encaminhadas para as políticas públicas de planejamento familiar, quando for o caso.</p>	<p>LOAS dispositivos que favoreçam o desenvolvimento da autonomia das pessoas economicamente menos favorecidas e tem o objetivo primordial de excluir dos pressupostos da sociedade a “cultura do benefício”. É preciso despertar a consciência da população no sentido de se fazer compreender que a transferência de renda é um recurso transitório importante e necessário, mas que tem o papel de levar os indivíduos ao desenvolvimento social, e não devem representar meio definitivo de subsistência das famílias.</p>	<p>operadores dessa política, bem como, órgãos correlatos que participam na execução das seguranças sociais dos cidadãos. Dado sua complexidade e que seus preceitos são diretrizes já consideradas para consecução do BPC, <b>rejeitamos a emenda.</b></p>
<p>Art.20º O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário mínimo à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com sessenta e cinco anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.</p> <p>§1º Para os fins do disposto no caput, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.</p> <p>.....</p>	<p>Art.20º .....</p> <p><b>§1º Para os fins do disposto no caput, a família é composta por:</b></p> <p><b>I – seu cônjuge ou companheiro;</b></p> <p><b>II – seus pais e, na ausência de um deles, sua madrasta ou seu padrasto, respectivamente;</b></p> <p><b>III – seus irmãos com idade igual ou superior a dezesseis anos, desde que não tenham filhos menores de catorze anos;</b></p> <p><b>IV – seus filhos e enteados com idade igual ou superior a dezesseis anos, desde que não tenham filhos menores de catorze anos;</b></p> <p><b>V – menores tutelados com idade igual ou superior a dezesseis anos.</b></p>	<p><b>Emendas 1, 5 e 10:</b></p> <p>Proposta do <b>Deputado Mario Heringer</b> – alterar redação do §1º, do art.20º.</p> <p>Justificativa: O §1º refere-se ao conceito de família para fins de concessão do benefício, portanto o requerente deve ser retirado, pois entendemos que se ele tiver condições de prover seu sustento, está excluído do direito ao benefício. Achamos justo não incluir entre os membros da família cuja soma das rendas deve ser considerada para prover a manutenção das pessoas com deficiência e dos idosos, os irmãos e filhos menores de 16 anos que constitucionalmente não podem trabalhar, e os que possuem filhos menores. Da mesma forma os menores tutelados com idade inferior a 16 anos também foram retirados.</p>	<p>Propõem nova redação ao art.20º da LOAS, para fins de compreender, quem, na composição familiar, pode requerer o BPC, em contraposição, ao dispositivo 16 da Lei 8213/91, portanto, prejudicando a referida emenda, razão pela qual, <b>rejeitamos a emenda.</b></p>
	<p>Art. 20º .....</p> <p><b>§6º A concessão do benefício à pessoa portadora de deficiência</b> de que trata o caput ficará sujeita a exame médico pericial e laudo realizados pelos serviços de perícia médica do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS.</p>	<p><b>Emenda 6 e 10:</b></p> <p>Proposta do <b>Deputado Mário Heringer</b> – alterar o §6º do art. 20º da LOAS. Justificativa: A pré-condição para a concessão é a que o requerente possua renda familiar mensal per capita inferior a ¼ do salário</p>	<p>Propõem nova redação ao parágrafo 6º, do art.20, da LOAS, que trata do BPC, incluindo a pessoa portadora de deficiência, para fins de perícia médica junto ao INSS; essa condição já é legalmente assegurada, como previsto no atual parágrafo, tanto para idoso, quanto para a pessoa com deficiência, em redação mais</p>

		mínimo. Juntamente a essa, existem duas pré-condições excludentes: que o requerente seja portador de deficiência ou que seja idoso. Não há porque submeter um idoso a perícia médica, por esse motivo a presente emenda pretende tornar menos equívoco o texto da Lei 8.742/93.	abrangente, uma análise médico-pericial, com profissionais da área, que emitirão o correto parecer para sua inclusão ou não junto ao BPC, <b>restando a emenda prejudicada, portanto, rejeitada.</b>
	Art.20º ..... §5º A condição de abrigamento em instituições de longa permanência não prejudica o direito do idoso ou da pessoa portadora de deficiência ao Benefício de Prestação Continuada	<b>Emenda 14:</b>  Proposta do <b>Deputado Eduardo Barbosa</b> – Alterar a redação do §5º do art. 20º da LOAS. Justificativa: A alteração do dispositivo tem o propósito de adequar a Lei à nova terminologia utilizada para designar as instituições que acolhem as pessoas na condição de abrigamento.	Reconceitua as unidades e espaços físicos que acolhem e assistem as pessoas idosas e com deficiência, já amplamente consagrado e utilizado, que destitui o termo “abrigo de idoso e/ou para pessoa portadora de deficiência” para “instituição de longa permanência” para idosos e/ou pessoas com deficiência. <b>Acolhemos a emenda.</b>
	Art.20º ..... §3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a ½ salário mínimo.	<b>Emenda 17:</b>  Proposta do <b>Deputado Eduardo Barbosa</b> – Alterar o §3º do art.20. Justificativa: A alteração do valor da renda per capita para o cálculo da renda familiar, destinada a atender os critérios de acesso ao Benefício de Prestação Continuada, tem sido tema recorrente de deliberação das Conferências Nacionais de Assistência Social. Desde a instituição do BPC o valor per capita de ¼ do salário mínimo representa um corte muito severo, o que impede famílias em situação de risco social e pessoal de terem acesso ao benefício. Inobstante o impacto que a modificação possa exercer sobre o orçamento da seguridade social, é preciso atentar para esta questão, uma vez que o governo tem afirmado que as políticas sociais deve ter prioridade para a definição dos investimentos públicos. A aprovação desta emenda significará inclusão social de milhares de família que aguardam a	Essa proposição tem guarida em deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social e, seguramente ampliará o acesso de novas famílias ao BPC, por conseguinte, um significativo impacto sobre o orçamento da seguridade social. Essa emenda representa um avanço na proteção social de um número significativo de famílias, que enfrentam situações de risco social derivado das contingências das causas estruturantes da pobreza, portanto, assegurar o princípio da dignidade humana sobre o econômico, ou seja, definir as políticas sociais na prioridade dos investimentos públicos, é romper um ciclo vicioso que sempre exclui milhares de famílias e cidadãos de direitos, portato, <b>acolhemos a emenda.</b>

		oportunidade de ser contemplada com o BPC.	
	<p>Art. 21º O benefício de prestação continuada deve ser revisto a cada 2 (dois) anos para avaliação das condições que lhe deram origem.</p> <p>§1º O pagamento do benefício cessa no momento em que forem superadas as condições referidas no <i>caput</i>, ou em caso de morte do beneficiário;</p> <p>§2º O benefício será cancelado quando se constatar irregularidade na sua concessão ou utilização, <b>sem prejuízo de outras responsabilidades administrativas, bem como das responsabilidades cíveis e penais cabíveis. (NR)</b></p>	<p><b>Emendas 1 e 4:</b></p> <p>Proposta do <b>Deputado Mario Heringer</b> – alterar a redação do §2º, do art.21 da LOAS. Justificativa: Não é suficiente o cancelamento do benefício em caso de concessão ou utilização irregular. O cancelamento é uma medida administrativa entre outras possíveis, ademais da responsabilização civil e penal que o ato infracional possa acarretar.</p>	<p>Acresce redação no âmbito do BPC, quando de seu cancelamento, propõem a inclusão de imputação de responsabilidades cíveis e criminais ao uso irregular; a legislação atinente ao cuidado e segurança da aplicação do BPC é suficiente e garantidora dessa condição, razão pela qual, <b>resta prejudicada a emenda, portanto, rejeitada.</b></p>
	<p>Art.21º .....</p> <p>§3º O desenvolvimento das capacidades cognitivas, motoras ou educacionais e a realização de atividades não remuneradas de habilitação e reabilitação, dentre outras, não constituem motivo de suspensão ou cessação do benefício da pessoa portadora de deficiência.</p> <p>§4º A cessação do Benefício de Prestação Continuada concedido à pessoa com deficiência, inclusive em razão do seu ingresso no mercado de trabalho, não impede nova concessão do benefício desde que atendidos os requisitos definidos em regulamento.</p>	<p><b>Emenda 15:</b></p> <p>Proposta do <b>Deputado Eduardo Barbosa</b> – Incluir o §3º e §4º no art.21º. Justificativa: A emenda altera o PL 3077, de 2008, com o objetivo de assegurar na Lei as conquistas das pessoas com deficiência em relação ao acesso ao Benefício de Prestação Continuada, já reconhecidas por meio do Decreto Presidencial nº 6.214, de 2007, através do qual se preencheram as lacunas identificadas na LOAS que, sem sombra de dúvidas, prejudicavam as pessoas com deficiência, inclusive interferiam nas decisões familiares para os seus processos de reabilitação.</p>	<p>Acrescenta dois novos parágrafos ao art.21 da LOAS, assegurando as conquistas das pessoas com deficiência, aqui considerando o BPC, já com reconhecimento em outras normas e que tem significativa implicação com a LOAS. <b>Acolhemos a emenda.</b></p>
<b>Seção II – Dos Benefícios Eventuais</b>			
<p>Art.22º Entende-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias, que integram organicamente as garantias do SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude do nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de</p>	<p>Art.22º .....</p> <p>§1º A concessão dos benefícios de que trata este artigo <b>será instituída</b> pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e previstos nas respectivas Leis Orçamentárias Anuais, com base em <b>valores nacionais</b>, critérios e prazos</p>	<p><b>Emendas 1 e 3:</b></p> <p>Proposta do <b>Deputado Mario Heringer</b> – alteração da redação do §1º, e inclusão do §4º, do art.22º. Justificação: Entendemos que deixar a cargo</p>	<p>Propõem a uniformização nacional dos valores dos benefícios eventuais e, considerando que, estes serão deliberados por competência e em consonância com os Conselhos de Assistência Social, assegurado a autonomia de cada ente federado e,</p>

<p>calamidade pública.</p> <p>§1º A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão instituídos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e previstos nas respectivas Leis Orçamentárias Anuais, com base em critérios e prazos definidos pelos respectivos conselhos de assistência social.</p> <p>§2º O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, ouvidas as respectivas representações de Estados e Municípios dele participantes, poderá propor, na medida das disponibilidades orçamentárias das três esferas de governo, a instituição de benefícios subsidiários no valor de até vinte e cinco por cento do salário mínimo para cada criança de até seis anos de idade.</p> <p>§3º Os benefícios eventuais subsidiários não poderão ser cumulados com aqueles instituídos pelas Leis nº 10.954, de 29 de setembro de 2004, e 10.458, de 14 de maio de 2002.</p>	<p>definidos pelo Conselho Nacional de <b>Assistência Social (CNAS), ouvidos os respectivos conselhos de assistência social.</b></p> <p>.....</p> <p><b>§4º A definição de critérios de que trata o §1º deste artigo deve considerar a renda mínima para o recebimento do benefício.</b></p>	<p>dos Estados, Municípios e do Distrito Federal a definição dos valores correspondentes aos benefícios, bem assim os critérios e prazos para sua concessão pode resultar em diferenças locais significativas, cujo corolário, não previsto ou desejado pelo legislador, venha a ser a migração de populações vulneráveis para Municípios e Estados onde as condições de concessão do benefício sejam mais atraentes. Por isso, parece-nos importante que o CNAS e não os Conselhos locais estabeleça valores, critérios e prazos, de modo a assegurar o caráter unificado do SUAS. A segunda alteração que propomos é a inclusão de um parágrafo determinando que um dos critérios para a concessão dos benefícios eventuais seja a renda, de modo a otimizar recursos sabidamente escassos da assistência social não-contributiva, evitando que as pessoas mais necessitadas sejam privadas do benefício em detrimento de outras que menos carentes.</p>	<p>considerando ainda que um mesmo benefício eventual, pode não replicar em outros municípios, <b>no seu mérito a emenda resta prejudicada, portanto, rejeitada.</b></p>
---	--	--	--

Elaboração própria. Fonte de dados: <http://www.camara.gov.br>

## APÊNDICE D

### Quadro Comparativo – Propostas de alteração ao PL 3077/2008 (PL SUAS) feitas pelos dois Substitutos do Deputado Raimundo Gomes de Matos, na Comissão de Seguridade Social e Família - CSSF

LOAS/1993	Alterações propostas pelo PL 3077/2008	Alterações propostas pelo 1º Substitutivo	Alterações propostas pelo 2º Substitutivo
<b>Capítulo I – Das Definições e dos Objetivos</b>		<b>Capítulo I – Das definições e dos Objetivos</b>	<b>Capítulo I – Das definições e dos Objetivos</b>
<p>Art.2º A assistência tem por objetivos:</p> <p>I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;</p> <p>II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;</p> <p>III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;</p> <p>IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;</p> <p>V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.</p> <p>Parágrafo único. A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.</p>		<p>Art.2º A assistência social tem por objetivos:</p> <p>I – a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:</p> <p>a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;</p> <p>b) o amparo às crianças e adolescentes carentes;</p> <p>c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;</p> <p>d) a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;</p> <p>e) a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.</p> <p>II – a vigilância social, que visa analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;</p> <p>III – a defesa de direitos, que visa garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais;</p> <p>Parágrafo único. A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos</p>	<p>Art.2º PERMANECE A REDAÇÃO DO 1º SUBSTITUTIVO</p>



<p>Art.3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos.</p>		<p>sociais.</p> <p>Art.3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isoladamente ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos.</p> <p>I – são de atendimento aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias, indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS de que tratam os incisos I e II do art. 18;</p> <p>II – são de assessoramento aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS de que tratam os incisos I e II do art. 18; e</p> <p>III – são de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de</p>	<p>Art.3º PERMANECE A REDAÇÃO DO 1º SUBSTITUTIVO</p>
--	--	---	--

		direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS de que tratam os incisos I e II do art. 18.	
<b>Capítulo III – Da organização e da Gestão</b>	<b>Capítulo III – Da organização e da Gestão</b>	<b>Capítulo III – Da organização e da Gestão</b>	
Art. 6º As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por essa lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área. Parágrafo único – A instância coordenadora da política Nacional de Assistência Social é o Ministério do Bem-Estar Social.	Art.6º A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social – SUAS, com os seguintes objetivos: I – consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não-contributiva; II – integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-B; III – estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; e IV – definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais. §1º As ações ofertadas no âmbito do SUAS tem como foco prioritário a família e, como base de organização, o território. §2º O SUAS é integrado pelos entes federativos, seus respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei. §3º A instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.	Art.6º A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social – SUAS, com os seguintes objetivos: I – consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não-contributiva; II – integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C; III – estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; e IV – definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais. <b>§1º As ações ofertadas no âmbito do SUAS tem por objetivos a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, e à velhice e, como base de organização, o território.</b> §2º O SUAS é integrado pelos entes federativos, seus respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei. §3º A instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.	Art.6º PERMANECE A REDAÇÃO DO 1º SUBSTITUTIVO

	<p>Art.6º-A. A assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção:</p> <p>I – proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; e</p> <p>II – proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.</p> <p>Parágrafo único. A vigilância social é um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território.</p>	<p>Art.6º-A. Os recursos do co-financiamento do SUAS, destinados à execução das ações continuadas de assistência social, poderão ser aplicados no pagamento dos profissionais que integrarem as equipes de referência, responsáveis pela organização e oferta daquelas ações, conforme percentual apresentado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social.</p> <p>Parágrafo Único. A formação das equipes de referência deverá considerar o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários, conforme deliberações do CNAS.</p>	<p>Art.6º-A PERMANECE A REDAÇÃO DO PL 3077</p>
	<p>Art 6º - B. As proteções sociais básica e especial que compõem a rede socioassistencial serão ofertadas de forma integrada diretamente pelos entes públicos ou pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao SUAS, respeitadas as especificidades de cada ação.</p> <p>§1º A vinculação ao SUAS é o reconhecimento, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de que a entidade de assistência social integra a rede socioassistencial</p> <p>§2º Para o reconhecimento referido no §1º, a entidade deverá cumprir os seguintes requisitos:</p> <p>I – constituição em conformidade com o disposto no art.3º;</p> <p>II – inscrição em conselho municipal ou</p>	<p>Art.6º-B. A assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção:</p> <p>I - proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; e</p> <p>II - proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.</p> <p>Parágrafo Único. A vigilância social é um dos</p>	<p>Art 6º - B. As proteções sociais básica e especial que compõem a rede socioassistencial serão ofertadas de forma integrada diretamente pelos entes públicos ou pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao SUAS, respeitadas as especificidades de cada ação.</p> <p>§1º A vinculação ao SUAS é o reconhecimento, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de que a entidade de assistência social integra a rede socioassistencial</p> <p>§2º Para o reconhecimento referido no §1º, a entidade deverá cumprir os seguintes requisitos:</p> <p>I – constituição em conformidade com o disposto no art.3º;</p> <p>II – inscrição em conselho municipal ou</p>

	<p>distrital, na forma do art.9º;</p> <p>III – integrar o sistema de cadastro de entidades de que trata o inciso XI do art.19º; e</p> <p>IV – atender, sem exigência de contraprestação e sem qualquer discriminação ou restrição, aos beneficiários abrangidos por esta Lei, independentemente do recebimento direto de recursos públicos, respeitada sua capacidade de atendimento.</p> <p>§3º O cumprimento do disposto no inciso IV do §2º será informado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome pelo órgão gestor local da assistência social.</p>	<p>instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território.</p>	<p>distrital, na forma do art.9º;</p> <p>III – integrar o sistema de cadastro de entidades de que trata o inciso XI do art.19º; e</p> <p><b>IV – atender, nos limites da capacidade instalada, aos beneficiários abrangidos por esta Lei, independentemente do recebimento direto de recursos públicos, respeitada sua capacidade de atendimento.</b></p> <p>§3º O cumprimento do disposto no inciso IV do §2º será informado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome pelo órgão gestor local da assistência social</p>
	<p>Art 6º - C. As proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, instituídos no âmbito do SUAS.</p> <p>§1º O CRAS é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias.</p> <p>§2º O CREAS é a unidade pública de abrangência e gestão municipal ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial.</p>	<p>Art. 6º- C. As proteções sociais básica e especial que compõem a rede socioassistencial serão ofertadas de forma integrada diretamente pelos entes públicos ou pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao SUAS, respeitadas as especificidades de cada ação.</p> <p>§1º A vinculação ao SUAS é o reconhecimento, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de que a entidade de assistência social integra a rede socioassistencial.</p> <p>§ 2º Para o reconhecimento referido no § 1º, a entidade deverá cumprir os seguintes requisitos:</p> <p>I - constituição em conformidade com o disposto no art. 3º;</p> <p>II - inscrição em Conselho Municipal ou do Distrito Federal, na forma do art. 9º;</p> <p>III - integrar o sistema de cadastro de entidades de que trata o inciso XI do art. 19; e</p> <p>IV - atender, nos limites da capacidade instalada, aos beneficiários abrangidos por esta Lei, independentemente do recebimento direto de recursos públicos, respeitada sua capacidade de atendimento.</p> <p>§ 3º O cumprimento do disposto no inciso IV</p>	<p><b>Art.6º-C. As proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, e pelas entidades sem fins lucrativos, de assistência social, instituídos no âmbito do SUAS, nos termos do art.3º desta Lei.</b></p> <p>§1º O CRAS é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias.</p> <p>§2º O CREAS é a unidade pública de abrangência e gestão municipal ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial.</p>

		do § 2º será informado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome pelo órgão gestor local da assistência social.	
	Art 6º-D. As instalações do CRAS e do CREAS devem ser compatíveis com os serviços neles ofertados, com espaços para trabalhos em grupo e ambientes reservados para recepção das famílias e indivíduos, assegurada a acessibilidade das pessoas idosas e com deficiência.	Art. 6º-D. As proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas no Centro de Referência de Assistência Social - CRAS e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS, e pelas entidades sem fins lucrativos, de assistência social, instituídos no âmbito do SUAS, nos termos do art. 3º desta Lei. § 1º O CRAS é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias. § 2º O CREAS é a unidade pública de abrangência e gestão municipal ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial.	Art.6º-D. PERMANECE REDAÇÃO DO PL 3077
		Art. 6º-E. As instalações do CRAS e do CREAS devem ser compatíveis com os serviços neles ofertados, com espaços para trabalhos em grupo e ambientes reservados para recepção das famílias e indivíduos, assegurada a acessibilidade das pessoas idosas e com deficiência.	Art. 6º-E. Os recursos do co-financiamento do SUAS, destinados à execução das ações continuadas de assistência social, poderão ser aplicados no pagamento dos profissionais que integrarem as equipes de referência, responsáveis pela organização e oferta daquelas ações, conforme percentual apresentado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social. Parágrafo único. A formação das equipes de

			referência deverá considerar o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários, conforme deliberações do CNAS.
<p>Art.12º Compete à União:</p> <p>I – responder pela concessão e manutenção dos benefícios de prestação continuada definidos no art.203 da Constituição Federal;</p> <p>II – apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional;</p> <p>III – atender, em conjunto com os estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência.</p>		<p>Art.12º .....</p> <p>.....</p> <p>II – Co-financiar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e projetos de assistência social em âmbito nacional.</p> <p>.....</p> <p>IV – Realizar o monitoramento e avaliação da política de assistência social e assessorar estados, Distrito Federal e municípios para seu desenvolvimento.</p>	<p>Art.12º .....</p> <p>.....</p> <p>II – Co-financiar, por meio de transferência automática e <b>obrigatória</b> o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e projetos de assistência social em âmbito nacional.</p> <p>.....</p>
<p>Art. 13º Compete aos Estados:</p> <p>I – destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social;</p> <p>II – apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito regional ou local;</p> <p>III – atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência.</p> <p>IV – estimular a apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social;</p> <p>V – prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo</p>	<p>Art 13º Compete aos Estados:</p> <p>I – destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social;</p> <p>.....</p>	<p>Art 13º Compete aos Estados:</p> <p>I – destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social;</p> <p>II – Co-financiar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e projetos de assistência social em âmbito regional ou local;</p> <p>.....</p> <p>IV – Realizar o monitoramento e avaliação da política de assistência social e assessorar os municípios para seu desenvolvimento.</p>	<p>Art.13º PERMANECE A REDAÇÃO DO 1º SUBSTITUTIVO</p>

<p>Estado.</p> <p>Art. 14º Compete ao Distrito Federal:</p> <p>I - destinar recursos financeiros para o custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelo Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;</p> <p>II – efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;</p> <p>III – executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;</p> <p>IV – atender às ações assistenciais de caráter de emergência;</p> <p>V - prestar os serviços assistenciais de que trata o art.23 desta Lei.</p>	<p>Art 14º Compete ao Distrito Federal:</p> <p>I – destinar recursos financeiros para o custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelo Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;</p> <p>.....</p>	<p>Art 14º Compete ao Distrito Federal:</p> <p>I – destinar recursos financeiros para o custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelo Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;</p> <p>.....</p> <p>VI – Co-financiar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e projetos de assistência social em âmbito local;</p> <p>VII – Realizar o monitoramento e avaliação da política de assistência social em seu âmbito.</p>	<p>Art.14º PERMANECE A REDAÇÃO DO 1º SUBSTITUTIVO</p>
<p>Art.15º Compete aos Municípios:</p> <p>I - destinar recursos financeiros para o custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;</p> <p>II – efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;</p> <p>III – executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;</p> <p>IV – atender às ações assistenciais de caráter de emergência;</p> <p>V - prestar os serviços assistenciais de que trata o art.23 desta Lei.</p>	<p>Art 15º Compete aos Municípios:</p> <p>I – destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;</p> <p>.....</p>	<p>Art 15º Compete aos Municípios:</p> <p>I – destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;</p> <p>.....</p> <p>VI – co-financiar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e projetos de assistência social em âmbito local;</p> <p>VII – Realizar o monitoramento e avaliação da política de assistência social em seu âmbito.</p>	<p>Art. 15º PERMANECE A REDAÇÃO DO 1º SUBSTITUTIVO</p>
<p>Art. 16º As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:</p> <p>.....</p>	<p>Art. 16º As instâncias deliberativas do SUAS, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:</p> <p>.....</p> <p>Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária para o seu funcionamento, garantindo recursos materiais,</p>	<p>Art. 16º PERMANECE A REDAÇÃO DO PL 3077</p>	<p>Art 16º PERMANECE A REDAÇÃO DO PL 3077</p>

	humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições.		
Art. 17º ..... §4º Os conselhos de que tratam os incisos II, III e IV do art.16 deverão ser instituídos respectivamente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, mediante lei específica.	Art. 17º ..... §4º Os Conselhos de que tratam os incisos II, III e IV do art. 16, com competência para acompanhar a execução de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação, deverão ser instituídos, respectivamente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, mediante lei específica.	Art. 17º PERMANECE A REDAÇÃO DO PL 3077	Art. 17º PERMANECE A REDAÇÃO DO PL 3077
<b>Capítulo IV – Dos Benefícios, dos Serviços, dos Programas e dos Projetos de Assistência Social</b>	<b>Capítulo IV – Dos Benefícios, dos Serviços, dos Programas e dos Projetos de Assistência Social</b>	<b>Capítulo IV – Dos Benefícios, dos Serviços, dos Programas e dos Projetos de Assistência Social</b>	
<b>Seção I – Do Benefício de Prestação Continuada</b>	<b>Seção I – Do Benefício de Prestação Continuada</b>	<b>Seção I – Do Benefício de Prestação Continuada</b>	
Art. 20º O benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família. §1º Para os efeitos do disposto no caput, entende-se como família o conjunto de pessoas elencadas no art.16 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, desde que vivam sob o mesmo teto. .....	Art.20º O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário mínimo à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com sessenta e cinco anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família. §1º Para os fins do disposto no caput, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto. .....	Art.20º O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário mínimo à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com sessenta e cinco anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família. §1º Para os fins do disposto no caput, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto. ..... <b>§3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de</b>	Art. 20º PERMANECE A REDAÇÃO DO 1º SUBSTITUTIVO



		<p><b>deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a ½ salário mínimo.</b></p> <p>.....</p> <p><b>§5º A condição de abrigamento em instituições de longa permanência não prejudica o direito do idoso ou da pessoa com deficiência ao Benefício de Prestação Continuada.</b></p> <p>.....</p>	
<b>Seção II – Dos Benefícios Eventuais</b>	<b>Seção II – Dos Benefícios Eventuais</b>	<b>Seção II – Dos Benefícios Eventuais</b>	<b>Seção II – Dos Benefícios Eventuais</b>
<p>Art.21º O benefício de prestação continuada deve ser revisto a cada 2 anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem.</p> <p>§1º O pagamento do benefício cessa no momento em que forem superadas as condições referidas no caput, ou em caso de morte do beneficiário.</p> <p>§2º O benefício será cancelado quando se constatar irregularidade na sua concessão ou utilização.</p>		<p>Art.21º .....</p> <p>.....</p> <p>§3º O desenvolvimento das capacidades cognitivas, motoras ou educacionais e a realização de atividades não remuneradas de habilitação e reabilitação, dentre outras, não constituem motivo de suspensão ou cessação do benefício da pessoa com deficiência;</p> <p>§4º A cessação do Benefício de Prestação Continuada concedido à pessoa com deficiência, inclusive em razão do seu ingresso no mercado de trabalho, não impede nova concessão do benefício desde que atendidos os requisitos definidos em regulamento.</p>	<p>Art.21º PERMANECE A REDAÇÃO DO 1º SUBSTITUTIVO</p>
<p>Art.22º Entendem-se por benefícios eventuais aqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo.</p> <p>§1º A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão regulamentados pelos Conselhos de Assistência Social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante critérios e prazos definidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).</p>	<p>Art.22º Entende-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias, que integram organicamente as garantias do SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude do nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.</p> <p>§1º A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão instituídos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e previstos nas respectivas Leis Orçamentárias Anuais, com base em critérios e prazos</p>	<p>Art.22º Entende-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias, que integram organicamente as garantias do SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude do nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.</p> <p>§1º A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão instituídos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e previstos nas respectivas Leis Orçamentárias Anuais, com base em critérios e prazos</p>	<p>Art. 22º PERMANECE A REDAÇÃO DO PL 3077</p>

<p>§2º Poderão ser estabelecidos outros benefícios eventuais para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa portadora de deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública.</p> <p>§3º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), ouvidas as respectivas representações de Estados e Municípios dele participantes, poderá propor, na medida das disponibilidades orçamentárias das três esferas de governo, a instituição de benefícios subsidiários no valor de até 25% (vinte e cinco por cento) do salário mínimo para cada criança de até 6 (seis) anos de idade, nos termos da renda mensal familiar estabelecida no caput.</p>	<p>definidos pelos respectivos conselhos de assistência social.</p> <p>§2º O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, ouvidas as respectivas representações de Estados e Municípios dele participantes, poderá propor, na medida das disponibilidades orçamentárias das três esferas de governo, a instituição de benefícios subsidiários no valor de até vinte e cinco por cento do salário mínimo para cada criança de até seis anos de idade.</p> <p>§3º Os benefícios eventuais subsidiários não poderão ser cumulados com aqueles instituídos pelas Leis nº 10.954, de 29 de setembro de 2004, e 10.458, de 14 de maio de 2002.</p>	<p>definidos pelos respectivos conselhos de assistência social.</p> <p>§2º O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, ouvidas as respectivas representações de Estados e Municípios dele participantes, poderá propor, na medida das disponibilidades orçamentárias das três esferas de governo, a instituição de benefícios subsidiários no valor de até vinte e cinco por cento do salário mínimo para cada criança de até seis anos de idade.</p> <p>§3º Os benefícios eventuais subsidiários não poderão ser cumulados com aqueles instituídos pelas Leis nº 10.954, de 29 de setembro de 2004, e 10.458, de 14 de maio de 2002.</p> <p><b>§5º A condição de abrigo em instituições de longa permanência não prejudica o direito do idoso ou da pessoa com deficiência ao Benefício de Prestação Continuada.</b></p>	
<p><b>Seção IV – Dos Programas de Assistência Social</b></p>	<p><b>Seção IV – Dos Programas de Assistência Social</b></p>	<p><b>Seção IV – Dos Programas de Assistência Social</b></p>	
<p>Art.24º Os programas de assistência social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais.</p> <p>§1º Os programas de que trata este artigo serão definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social, obedecidos os objetivos e princípios que regem esta lei, com prioridade para a inserção profissional e social.</p> <p>§2º Os programas voltados ao idoso e à integração da pessoa portadora de deficiência serão devidamente articulados com o benefício de prestação continuada</p>		<p>Art.24º .....</p> <p>.....</p> <p>§2º Os programas voltados ao idoso e à integração da <b>pessoa com deficiência</b> serão devidamente articulados com o benefício de prestação continuada estabelecido no art. 20 desta lei.</p>	<p>Art.24º PERMANECE A REDAÇÃO DO 1º SUBSTITUTIVO</p>

estabelecido no art. 20 desta lei.			Art. 24-A. Ficam instituídos: I – O Programa de Atendimento Integral à Família – PAIF, que integra a proteção social básica e consiste na oferta de ações e serviços socioassistenciais de prestação continuada, por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito a convivência familiar e comunitária; II – O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, no âmbito da política de assistência social, contemplando a transferência de renda, o trabalho social com as famílias e a oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes que se encontrem em situação de trabalho, com o objetivo de contribuir para o enfrentamento e erradicação de todas as formas de trabalho infantil. Parágrafo único. O regulamento definirá os procedimentos e diretrizes do Programa de Atenção Integral à Família – PAIF e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, bem como a renda per capita das famílias para efeito de recebimento da transferência de renda oriunda do PETI.
<b>Capítulo V - Do Financiamento da Assistência Social</b>		<b>Capítulo V - Do Financiamento da Assistência Social</b>	
Art.28°. Constitui receita do Fundo Nacional de Assistência Social, o produto da alienação dos bens móveis da extinta Fundação Legião Brasileira de Assistência.		Art.28° ..... §1° Cabe ao órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da Política de Assistência Social nas três esferas de governo gerir o Fundo de Assistência Social, sob orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social. .....	Art. 28°-A PERMANECE A REDAÇÃO DO 1º SUBSTITUTIVO

		<p>§3º O financiamento da assistência social no SUAS deve ser efetuado mediante co-financiamento dos três entes federados, devendo os recursos alocados nos fundos de assistência social serem voltados à operacionalização, prestação, aprimoramento e viabilização dos serviços, programas, projetos e benefícios desta política</p>	
			<p>Art.30-A. O co-financiamento dos serviços, programas, projetos, benefícios eventuais, no que couber, e aprimoramento da gestão da política de assistência social no SUAS se efetua por meio de transferências automáticas entre os fundos de assistência social e mediante alocação de recursos próprios nesses fundos nas três esferas de governo. Parágrafo Único. As transferências automáticas de recursos entre os fundos de assistência social executadas à conta do orçamento da seguridade social, conforme art. 204 da Constituição Federal, caracterizam-se como despesa pública com a Seguridade Social, na forma do art. 24 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.</p>
		<p>Art.30º-B. O co-financiamento dos serviços, programas, projetos, benefícios eventuais, no que couber, e aprimoramento da gestão da política de assistência social no SUAS se efetua por meio de transferências automáticas entre os fundos de assistência social e mediante alocação de recursos próprios nesses fundos nas três esferas de governo. Parágrafo Único. As transferências automáticas de recursos entre os fundos de assistência social executadas à conta do orçamento da seguridade social, conforme art. 204 da Constituição Federal, caracterizam-se como despesa pública com a Seguridade Social, na forma do art. 24 da Lei</p>	<p>Art.30º-B. Caberá ao ente federado responsável pela execução dos recursos do respectivo fundo de Assistência Social o controle e o acompanhamento dos serviços, programas, projetos e benefícios, por meio dos seus respectivos órgãos de controle, independentemente de ações do órgão repassador dos recursos.</p>

		Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.	
		Art.30º-C. Caberá ao ente federado responsável pela execução dos recursos do respectivo fundo de Assistência Social o controle e o acompanhamento dos serviços, programas, projetos e benefícios, por meio dos seus respectivos órgãos de controle, independentemente de ações do órgão repassador dos recursos.	Art.30ºC. A execução dos recursos federais descentralizados aos fundos de assistência social dos Estados, Distrito Federal e Municípios será declarada pelos entes recebedores ao ente transferidor, anualmente, mediante relatório de gestão submetido à apreciação do respectivo Conselho de Assistência Social, que comprove a execução das ações na forma de regulamento. Parágrafo Único. Os entes transferidores poderão requisitar informações referentes à aplicação dos recursos oriundos do seu fundo de assistência social, para fins de análise e acompanhamento de sua boa e regular utilização.
		Art. 30º-D. A execução dos recursos federais descentralizados aos fundos de assistência social dos Estados, Distrito Federal e Municípios será declarada pelos entes recebedores ao ente transferidor, anualmente, mediante relatório de gestão submetido à apreciação do respectivo Conselho de Assistência Social, que comprove a execução das ações na forma de regulamento. Parágrafo Único. Os entes transferidores poderão requisitar informações referentes à aplicação dos recursos oriundos do seu fundo de assistência social, para fins de análise e acompanhamento de sua boa e regular utilização.	
<b>Capítulo VI – Das Disposições Gerais e Transitórias</b>	<b>Capítulo VI – Das Disposições Gerais e Transitórias</b>	<b>Capítulo VI – Das Disposições Gerais e Transitórias</b>	<b>Capítulo VI – Das Disposições Gerais e Transitórias</b>
Art. 36º. As entidades e organizações de assistência social que incorrerem em irregularidades na aplicação dos recursos que lhes foram repassados pelos poderes públicos terão cancelado seu registro no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), sem prejuízo de ações civis e penais.	Art. 36º. As entidades e organizações de assistência social que incorrerem em irregularidades na aplicação dos recursos que lhes foram repassados pelos poderes públicos terão a sua vinculação ao SUAS cancelada, sem prejuízo de responsabilidade civil e penal.	Art.36º. PERMANECE A REDAÇÃO DO PL 3077	Art.36º PERMANECE A REDAÇÃO DO PL 3077

Elaboração própria. Fonte: <http://www.camara.gov.br>