

# **DE UN MODELO A OTRO: LA CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA ÚNICO DE ASISTENCIA SOCIAL (SUAS)**

Sabrina Navarro Toledo - Assistente Social  
Universidade Federal Fluminense

## **1. Los obstáculos de la transición: el rediseño del sistema federativo**

Hasta el inicio de los años de 1980, el formato institucional de Sistema de Protección Social Brasileiro reflexionaba el tipo de Estado que vigió durante los años de dictadura militar: centralización administrativa y financiera. En este escenario, los estados y municipios eran considerados como una extensión del gobierno central, bien como unidades de ejecución de las políticas formuladas en el ámbito central. Con todo, desde del período de la redemocratización, Brasil ha experimentado una rica experiencia en lo que dice respecto al rediseño de su sistema federativo y las políticas sociales son un campo de análisis privilegiado de este fenómeno. Ellas han dado materialización al nuevo sistema, el que ha establecido la transferencia de atribuciones de gestión para los niveles municipales y estaduais, entes éstos que pasaron a ser políticamente autónomos después de la Constitución de 88.

Según Almeida (1996, p. 14), el federalismo puede ser entendido como un “sistema basado en la distribución territorial del poder y autoridad entre las instancias de gobierno [...] de tal forma que los gobiernos nacional y subnacionales sean independientes en su esfera propia de acción”. De esta forma, el federalismo se caracteriza por la difusión del poder y, consecuentemente, por la no-centralización y la existencia, por ejemplo, de competencias comunes entre los entes federados revela la naturaleza no centralizadora de un sistema federativo.

Según esta autora, los elementos condicionantes del cambio del “federalismo centralizado” han sido el proceso de democratización y la crisis económica y su respectivo desdoblamiento en la capacidad de financiación del sector público. El primer fenómeno tuvo su relevancia en el inicio de los años de 1980 por haber fomentado “poderosas corrientes descentralizadoras”, las cuales se impulsaron por el protagonismo político de los gobiernos estaduais durante la democratización del país; por haber creado una atmosfera democrática, llevando la creencia de que la descentralización causaría el

aumento de la participación y se transformaría en un instrumento para promover la universalización del acceso y del control de los servicios por los usuarios. Había, de esta forma, grandes expectativas de que la descentralización traerá prácticas democráticas. A este respecto, Arretche (1996) nos llama atención para los “mitos” creados a partir de la descentralización, dada esta asociación realizada entre descentralización y ampliación de la democracia. Ella resalta que para que los ideales democráticos funcionen, es necesario establecer principios democráticos en las instituciones políticas, de cada nivel de gobierno, pues es eso que define su carácter democrático y no el ámbito de las decisiones (municipal, estadual o federal). Siendo así, la conquista de los ideales democráticos depende más de la naturaleza de las instituciones que procesan las decisiones en cada nivel de gobierno que de la esfera de gobierno que está encargada de la gestión de las políticas sociales.

Almeida apunta todavía que, en el campo de la descentralización de las políticas sociales, un obstáculo importante se ha colocado por la ausencia de comando central para dar continuidad al proceso de redefinición de competencias y funciones, pues el Gobierno federal no fue capaz de formular tales estrategias. Además, las reformas sectoriales del gobierno han sido guiadas según la lógica económica inmediata, o sea, las reformas han sido sometidas a los imperativos de la política económica de corto plazo, comprometiendo el proceso de descentralización, que pasó a ser encarado como una búsqueda por la exención de obligaciones con gastos, atribuciones, competencias por parte del gobierno federal. Otro nudo problemático traído por la autora son las “coaliciones defensivas” corporificadas por los cuadros técnicos y burocracia del Estado, cuya lógica de intervención es marcada por una acción sectorial y desplazada de una propuesta abarcadora que orientara la actuación del gobierno federal.

En la evaluación de la autora, no han sido creadas condiciones favorables para el éxito de la descentralización, pues estados y municipios no son capaces de definir con claridad sus papeles, cuando la ley estableció competencias concurrentes, y resisten de forma creciente, a asumir funciones que el nuevo modelo que les atribuye. A pesar de la transferencia de recursos promovida por la Constitución de 1988 (1996, p.19).

Por otro lado, Arretche (2000) resalta que hubo una variación en el que se refiere al alcance de la descentralización en cada una de las políticas públicas y en cada esfera de gobierno y, que a pesar de las diferencias en cada sector de la política pública y unidad federativa, el nuevo modelo adoptado ha causado cambios tanto en nuestro Sistema de

Protección Social - marcado por el estándar centralizado cuando su constitución y consolidación -, con relación al carácter de las relaciones intergubernamentales – cambio impulsada por la descentralización fiscal traída por la Carta Constitucional de 1988.

Para hacer su análisis e interpretación de la descentralización de las políticas sociales, Arretche parte del presupuesto que la descentralización significa, en términos generales, la institucionalización en el plan local de condiciones técnicas para la implementación de tareas de gestión de políticas sociales. Así, es indiferente si esta toma la forma de la estadualización y/o de la municipalización. La noción de “local” estará, en verdad, referida a la unidad de gobierno para la cual se pretende transferir atribuciones” (p. 16).

Teniendo esto en cuenta, al analizar los factores determinantes de la descentralización de las políticas sociales en Brasil, enfatiza que las características del plan local, tales como las capacidades fiscal y administrativa, cultura cívica y asociativa, tiene relevancia, pero no pueden ser tomadas como factores exclusivos para el análisis del éxito/fracaso de la descentralización de las políticas sociales. El peso de estos atributos locales va a variar de acuerdo con lo que ella llama de “requisitos institucionales” que son colocados por las políticas asumidas en el plan local, o sea, el *legado de las políticas previas*, las *reglas constitucionales* y la *ingeniería operacional* de cada política. Con todo, resalta que otro elemento puede compensar las dificultades y disminuir los obstáculos colocados a la descentralización: las estrategias de inducción pueden minimizar los efectos negativos de las condiciones estructurales e institucionales de la esfera local, o sea, tales estrategias pueden disminuir costos y sumar beneficios al nivel de gobierno que asume determinadas políticas. Resalta, todavía, que en un Estado federativo caracterizado por la autonomía política de los entes federados, la adquisición de nuevas atribuciones en el campo de las políticas sociales tiene relación directa con la estructura de incentivos ofertada por el nivel de gobierno que posee interés en transferir atribuciones.

## **2. La descentralización en el ámbito de la asistencia social**

En esta etapa del trabajo, pretendemos abordar los caminos que la descentralización de la gestión de la política de asistencia social caminó hasta su más nueva configuración normativa: NOB SUAS 2005. Esta investigación tiene como objetivo

comprender los problemas en relación al proceso de descentralización de la gestión, que por su vez implica, para los gestores, nuevas responsabilidades, conocimiento de nuevos conceptos, adecuación a las normas establecidas, identificación de necesidades y demandas; estructuración del cuadro técnico; destino de recursos.

Arretche (1998) apunta que hasta el año de 1997, el programa federal de municipalización de la asistencia había alcanzado sólo el 33% de adhesión de los municipios del país, aunque hubiera una política activa de descentralización. La baja tasa de adhesión de los municipios se analiza por la autora como siendo fruto de una parca estrategia de inducción, puesto que asumir la gestión de las acciones de la asistencia social implicaría en riesgos financieros y políticos. En aquel momento, la propuesta de la descentralización era transferir la responsabilidad de realizar el pago de los convenios con la red de instituciones prestadoras de servicios no-gubernamentales del gobierno federal para los municipios, siendo que el catastro/ acreditación de tales instituciones era realizado por el gobierno federal y, de hecho, el repaso automático de los recursos no ocurría. Además, asumir tales responsabilidades significaba que los gobiernos federal y estadual estarían libres de la obligación de asumir las acciones de la asistencia, excepto en los casos de calamidad pública. De esta forma, el programa de municipalización de la política de asistencia tuvo un bajo éxito, pues sus estrategias eran marcadas por contradicciones internas, que acababa por favorecer la articulación de sectores contrarios a la descentralización.

Lima (2003), al describir el ambiente en que ocurrió el proceso de descentralización de la política de Asistencia Social a partir de la promulgación de LOAS (1993), nos ofrece un panorama histórico sobre los caminos y descaminos que la gestión de esta política ha trillado desde el desmontaje de la Legião Brasileira de Asistencia [Legión Brasileña de Asistencia] (LBA).

En sus apuntamientos ella relata que la descentralización de la gestión se ha realizado de una forma que no resguardó algunos de sus principios: flexibilidad, gradualismo, transparencia en el proceso decisorio y control social. El principio de la flexibilidad dice respecto al hecho de llevarse en consideración las diferencias sociales, económicas, políticas, culturales, financieras de cada localidad, lo que hace con que cada esfera de gobierno presente una determinada capacidad de dar respuestas a las demandas de la población. Además, Stein (1999, p. 32), afirma que para que la descentralización obtenga éxito, es preciso la adecuación de dos variables: tiempo y

espacio, pues la descentralización no se hace sólo mediante actos normativos, pues es preciso considerar el momento en que son generadas y ejecutadas las propuestas y medidas de descentralización. El principio del gradualismo presupone lo de la flexibilidad y es lo que asegura el movimiento de las transformaciones, con sucesivas aproximaciones de la realidad en la que se propone intervenir. El principio de la transparencia en el proceso decisorio sugiere un redireccionamiento en los núcleos de poder, abertura democrática de los espacios en que ocurren las decisiones. El ejercicio control social debe contar con instancias y mecanismos políticos-institucionales para su articulación y, sobre todo, con la participación de la población organizada. Se considera el control social una premisa básica de descentralización y aliado a la transparencia del proceso decisorio, son campos fecundos para el ejercicio de la ciudadanía y de la democracia, pues “es en el interior de las instituciones que se realiza el proceso decisorio, la definición de las reglas del juego y del conjunto de procedimientos legales que generan incentivos al comportamiento de los actores, y tienen un peso preponderante en esos procesos de Reforma del Estado” (ARRETCHE, 1999).

En este sentido, la descentralización implica necesariamente en la existencia de una pluralidad de niveles de decisión ejercida de manera autónoma por los órganos del gobierno central. Es un proceso de distribución del poder y para tal requiere la redistribución de los espacios de ejercicio del poder y de los medios para ejercitarlo (recursos humanos, financieros, físicos). Es una redefinición de los polos del poder y que, si bien dispuestos, se articulan con la sociedad en general y democratizan la esfera pública estatal. Aquí es útil resaltar que la descentralización no debe ser confundida con desconcentración, la cual es la dispersión de las instituciones localizadas de forma concentrada, siendo una alternativa útil, pero no definitiva, pues ella no presupone desplazamiento del poder decisorio. (JOVCHELOVICH, 1998).

La asistencia social como política social ha gozado, a partir de la promulgación de LOAS, de una crónica inestabilidad institucional, siendo repasada para diversos ministerios, agencias, secretarías, en fin, han sido innumerables las reformas administrativas promovidas por el gobierno federal (ARRETCHE, 1999). LBA era la institución responsable por la asistencia social y era dotada de gran capilaridad en territorio nacional, pero, la construcción de un nuevo aparato institucional – Secretaría de Asistencia Social (SAS) - y el proyecto de municipalización no han llevado en consideración la estructura ya creada por esta institución: ha sido hecho inventarios de sus bienes inmuebles y muebles y los

profesionales fueron reubicados en otros sectores, no hubo la creación de mecanismos legales para mantener tales recursos en el área de la Asistencia Social. En ese contexto administrativo e institucional es que se ha construido la Asistencia Social como política pública, deber del Estado y derecho del ciudadano.

SAS quedó encargada de coordinar PNAS e implantar la LOAS, lo que implicaba en trazar las estrategias del proceso de transición de un modelo a otro, de un modelo centralizado para un modelo descentralizado. Una primera etapa rumbo a la descentralización fue la “estadualización”, que vigoró hasta 1997, cuando se elaboró NOB n.º 01, la que dio inicio la municipalización. La estadualización ha consistido en el repaso de atribuciones del nivel federal para el estadual vía forma de convenio y tenía como objetivo la directriz de la descentralización político-administrativa de la asistencia.

El gobierno federal ha quedado con la función de repasar bienes muebles e inmuebles proveer, de acuerdo con su presupuesto, los recursos financieros necesarios a la ejecución de los programas absorbidos y a ser emprendidos por los estados, dar soporte técnico necesario a la ejecución de los servicios, beneficios, programas y proyectos y a la implantación de los instrumentos previstos en el artículo 30, pudiendo las acciones ser extendidas a los municipios (LIMA, 2003, p. 31)

Al nivel estadual competía, por lo tanto, la posición de intermediador entre el gobierno central y los municipios, competía a él administrar los recursos que se transferirán a los municipios vía convenio para las redes de instituciones de asistencia social, las que no recibían cualquier tipo de fiscalización hace mucho tiempo, dada la extinción de los órganos federales. Además, los estados precisan contar con estructuras administrativa y técnica, aptas a firmar tales convenios y acompañarlos, sin embargo, Lima contesta que los estados no contaban con tales requisitos básicos.

SAS, órgano responsable por la transición del modelo de gestión, por otro lado, ha priorizado acciones en dos ámbitos: la realización de las exigencias legales (creación de consejos, fondos y secretarías municipales) y la garantía de continuidad de los servicios que se ofrecían anteriormente. La crítica que se hace a esta tarea es que la visión de descentralización que permeaba a los agentes de los niveles federal y estadual era normativa, operacional, de creación de instrumentos administrativos. No se ha dado incentivo para los municipios crear capacidad institucional de gestión de la Asistencia, no se ha creado un ambiente propicio a la formación de un *ethos* de coresponsabilidad entre las tres esferas de gobierno, entre el municipio y la sociedad, envolviendo los segmentos

sociales actuantes en el área y los usuarios de los servicios de la asistencia social. (LIMA, 2003:40).

En lo transcurrir de estos procedimientos, la municipalización prevista por NOB, llegó a la gestión municipal vía comunicado, el que informaba que el municipio estaba apto a recibir recursos fondo a fondo. ¿Pero qué significaba recibir el recurso fondo a fondo? Los municipios no estaban informados de que aceptar ese cambio implicaba arcar con los costos financieros y políticos de este proceso.

No estaba claro para los municipios que recibir recursos directo del Fondo Nacional de Asistencia Social – FNAS, sin que esos pasasen por el nivel estadual, significaba la opción y anuencia sobre la disposición de municipalizar la asistencia social (LIMA, 2003, p. 33).

Así siendo, los municipios no tenían el conocimiento ni de que habían recibido los recursos y que serían los responsables por su respectiva transferencia a las instituciones y, sobre todo, por la gestión de la política en nivel municipal. Los estados y gobierno federal municipalizaron la gestión de la asistencia social mediante acciones que no han posibilitado a los municipios la oportunidad de articular fuerzas para la prestación de los servicios, cuyos coresponsables serían el Alcaldía y la sociedad civil, pues como afirma Jovchelovich (1998, p. 40), la municipalización debe ser entendida como el proceso de llevar los servicios más próximos a la población, y no solamente transferir encargos para los alcaldías.

LA descentralización males la municipalización, como propuesta de renovación y consolidación de la democracia, requieren a la participación de los ciudadanos, pues ella es más amplia que la figura del alcalde y no significa alcaldización (STEIN, 1999; JOVCHELOVICH, 1998). Jovchelovich (1998, p. 41) lista como los principios de la municipalización: descentralización; fortalecimiento administrativo; participación comunitaria y enfoque integrador de la administración local. Además, apunta algunas condiciones imprescindibles para que haya municipalización: política tributaria condeciente; fin de las legislaciones centralizadoras; mayor racionalidad en las acciones; fin de la administración de convenio; programas de apoyo técnico a las municipalidades; existencia de recursos humanos calificados en el ámbitos municipal; capacidad de gestión; planificación participativo en nivel local y participación popular efectiva y no sólo formal.

El municipio puede y debe asumir nuevas responsabilidades, pero este compromiso tiene que llevar en consideración su realidad, su peculiaridad, las condiciones en que ocurren la descentralización y la municipalización y, sobre todo, además de municipalizar los problemas y las demandas de la población, es incuestionable la necesidad de municipalizar los recursos, ofreciendo mayor autonomía al municipio en la gestión de la política.

Stein (1999) cuestiona si el modelo de organización y gestión propuestos consiguieron avanzar, si estarían siendo implementados de acuerdo con el establecido en la ley. La respuesta ella misma da al apuntar los datos del Balance de las Conferencias Estadales de Asistencia Social, elaborado en 1999: las conferencias estadales registran que la descentralización no estaba siendo más que una transferencia para la alcaldía de responsabilidades que antes eran de los estados y de la Unión (YAZBEK, 1997 apud STEIN, 1999), degradando para la llamada “alcaldización”. El Balance todavía apunta otras evidencias negativas sobre la descentralización: permanencia de concentración de poder en las manos del Ejecutivo en todas las esferas de gobierno; existencia de un poder “paralelo” al comando único de las acciones, con fuerte presencia de la figura de la primera-dama; precariedad de la red de asistencia; inexistencia de flujo efectivo de comunicación entre las esferas de gobierno y las instancias normativas y incompreensión del significado apuntado por LOAS que son mínimos sociales y entidades asistenciales. Destaca la necesidad de acciones de capacitación de los consejeros locales, dado los problemas de representación tanto de la sociedad civil – los consejeros, en su mayoría, participan de otros consejos, representando un monopolio del poder por una persona o institución, que se torna más visible en los municipios pequeños -, cuanto del poder público – el que indica un representante sin poder decisorio y sin cualquier conocimiento sobre la asistencia social. El Balance todavía concluye que los recursos destinados para implantación de la asistencia como política pública todavía son insuficientes para promoverse una efectiva inclusión social. Todavía en relación al presupuesto, esta área no era bien conocida por los consejeros, los cuales no reunían condiciones para acompañar su elaboración y fiscalización.

En el ámbito de la Asistencia Social, LOAS ha conferido al Estado la responsabilidad de asegurar el acceso efectivo a todos los ciudadanos a la política de asistencia social, definiendo las responsabilidades de cada esfera de gobierno. Se hará responsable por presentar, no sólo nuevos derechos sociales, pero indicar que su



administración no podría prescindir de principios y directrices que conciliasen con la redemocratización y fortalecimiento de la sociedad civil en el control de las políticas públicas. Así, la importante combinación de ampliación concreta de beneficios sociales y principios de derechos y valorización de la participación popular, desafiaban los antiguos paradigmas y, consecuentemente, la práctica de la Asistencia Social como derecho. Estaba puesto el desafío de buscarse una conexión entre la propuesta legal, normativa y la realidad, la tendencia operacional e instrumental de la política. A pesar de los avances conceptuales, gerenciales y administrativos, LOAS no ha materializado nuevos paradigmas: todavía vivenciábamos la insuficiencia del destino de recursos humanos y financieros para actuación en el área, además de la reducida clareza en relación a la atribución de esta política, la fragilidad de los consejos locales, etc.

Toda esta lista de constataciones que la literatura presenta como los obstáculos de la descentralización de la política de asistencia social tiene estrecha conexión al momento económico y político por el que Brasil atravesaba durante la década de 90. El país estaba en la contracorriente del escenario internacional, pues mientras aquí se buscaba la estructuración de un esbozo de proyecto de estado de Bienestar Social, en los países centrales funcionaba el proceso de reestructuración productiva teniendo como su aparato ideológico el neoliberalismo, presentándose como una alternativa para la crisis que ocurría en el sistema capitalista.

Es precisamente en el período en que la asistencia gana status de política pública que la “ola neoliberal” inicia sus acciones en Brasil y promueve una serie de alteraciones en el contexto de las políticas públicas. El ideario neoliberal se opone a los principales elementos que caracterizan el Estado de Bienestar Social, como el universalismo, la garantía de derechos y la administración pública y descentralizada de los servicios (PALMARES; TOLEDO, 2006). Hay un redireccionamiento del papel del Estado y la tentativa de deconstrucción de la propuesta universalista de LOAS.

En la realidad, los años 90, representan un período de profunda contradicción en el campo del bienestar social en Brasil. Hay, de un lado, un avance en el plan político-institucional, representado, sobre todo por el establecimiento de la Seguridad Social y de los principios de descentralización y participación social (...). De otro lado, hay, en el plan de la intervención estatal en el social, un movimiento orientado por posturas restrictivas, con la adopción de criterios cada vez de mayor rebajamiento del corte de renta para la fijación de la línea de la pobreza, para permitir el acceso de las poblaciones, por ejemplo, a los programas de transferencia

de renta en gran expansión en Brasil desde 2001 (SILVA e SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2004, p. 26).

Las acciones de restructuración del Estado acabaron por promover un choque entre “ajustes” de las cuentas públicas y la promoción del acceso universal y igualitario a la asistencia social, bien como la transferencia de recursos para los entes federados, principalmente los municipios, que sufrieron con la transmutación de la directriz de la descentralización para la realidad de la desresponsabilización del Estado. Así, las políticas de ajuste económico, más la privatización y el déficit público han contribuido para prolongar el proceso de implantación de las políticas públicas sectoriales (LAURELL, 2004).

### **3. Configuración actual de la política de asistencia social**

A partir de la Constitución de 88 y de la construcción del aparato legal de la asistencia social como política pública representado por la Ley Orgánica de la Asistencia Social (LOAS), por la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS) y por las Normas Operacionales Básicas de SUAS (NOB/SUAS) y de Recursos Humanos (NOB/SUAS-RH), se ha establecido un mecanismo robusto de leyes, principios, directrices y normas que orientan el proceso de creación, implementación, financiación, control y descentralización de la gestión de la política pública de asistencia social.

En LOAS se define que la política de asistencia debe proveer los mínimos sociales, garantizando la atención a las necesidades básicas, teniendo como objetivo el enfrentamiento de la pobreza, el suministro de condiciones para atender contingencias sociales y la universalización de los derechos sociales (REIS; PESTANO, 2006).

El carácter innovador de LOAS puede ser evidenciado a partir de algunos elementos: concede a la asistencia social el status de política pública, derecho del ciudadano y deber del Estado; asegura la universalización de los derechos sociales; incorpora la concepción de mínimos sociales rompiendo el paradigma de que la pobreza y la miseria son solucionadas a través de la concesión de beneficios y defiende una vida digna para los ciudadanos brasileños (LOAS, 1993).

Además de estas innovaciones, en sus principios están establecidas orientaciones como la supremacía de la atención a las necesidades sociales sobre las exigencias de rentabilidad económica, o sea, el derecho social no está sujeto al lucro; se garantiza la igualdad de derechos en el acceso a la atención, sin discriminación de cualquier naturaleza y amplia divulgación de los beneficios, servicios, programas y proyectos. En sus directrices constan que la organización de la política de asistencia ocurrirá con bases en la descentralización político-administrativa para los Estados, Distrito Federal y Municipios, y comando único de las acciones en cada esfera de gobierno; participación de la población en la formulación y en el control de las acciones en todos los niveles y primacía de la responsabilidad del Estado en la conducción de la política de asistencia en cada esfera de gobierno (LOAS, 1993).

Al establecer la realización de las acciones de forma descentralizada y participativa, LOAS procura atender al precepto constitucional de la redistribución y del ejercicio democrático del poder, fortaleciendo así los canales y mecanismos de control social y participación popular. Estos son los dos aspectos más incisivos de la Ley Orgánica, pues ratifica la necesidad de la descentralización de la gestión y reconoce la legitimidad de la participación de los ciudadanos en su elaboración, gestión y evaluación.

La etapa siguiente a la elaboración de LOAS en el plan normativo fue la publicación de la Política Nacional de Asistencia Social, en 2004, que fue aprobada durante la VI Conferencia Nacional de Asistencia Social (2003), en una nueva tentativa de romperse con el pasado y avanzar en la consolidación de los derechos sociales.

Se ha pretendido avanzar la forma interpretativa de LOAS y aprobar una política de asistencia social que discriminara sus responsabilidades de cobertura. A partir de entonces, se apuntaron perspectivas menos compensatorias en PNAS y se ha ampliado el campo de actuación de la Asistencia para más allá de la provisión de las necesidades. Se entiende que etapas importantes fueron dadas en estas definiciones, en el sentido de que se han especificado las formas de actuación de la política de Asistencia Social, pues está no debe convertirse sólo para la satisfacción de las necesidades naturales/biológicas.

Además de deber preocuparse con la provisión de bienes materiales (...), tiene que contribuir para la efectiva concretización del derecho del ser humano a la autonomía, a la información, a la convivencia familiar y comunitaria saludable, al desarrollo intelectual, a las oportunidades de participación y al usufructo del progreso (PEREIRA, 2001,p. 224).

PNAS propuso la creación de un sistema único que asegure servicio, programas proyectos y beneficios organizados en una estructura integrada nacionalmente y al mismo tiempo descentralizada, participativa y democrática. Al mismo tiempo es imprescindible que esta estructura de servicios se relacione y se integre con las demás políticas públicas, una vez que ella no puede ni debe ser pensada aisladamente.

En este sentido, PNAS ha contemplado la creación e implantación del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), disciplinado y operacionalizado por la Norma Operacional Básica 2005 (NOB-SUAS). De acuerdo con las normas y directrices de creación de SUAS fue delineado el andamiaje de competencias y responsabilidades entre los tres niveles de gobierno, los niveles de gestión de cada instancia, la nueva dinámica entre las entidades gubernamentales y no gubernamentales, sin perder de vista el criterio de la universalidad y de la acción integrada en red jerarquizada y articulada a las iniciativas de la sociedad civil.

En el campo de la administración y oferta de servicios es necesario que sean ofrecidos servicios de calidad, que respondan a las necesidades apuntadas por los índices de vulnerabilidad y riesgo social presentados por el municipio, bien como respondan todavía a los principios de descentralización, control social y participación. Corresponde a este nivel de gestión a ampliación de autonomía por parte del municipio, sobre todo en la ampliación de las decisiones referentes a la reglamentación de la red no gubernamental de entidades de asistencia social, la administración del Beneficio de Prestación Continuada y mayor participación de las esferas estadual y federal en la financiación de esta política en ámbito regional.

La red socioasistencial se organiza a partir de niveles de complejidad, que son definidos de acuerdo con la situación de vulnerabilidad. La protección social básica<sup>1</sup> (PSB) es orientada para la atención de la familia, sus miembros e individuos en situación

---

<sup>1</sup> Son considerados servicios de protección básica de asistencia social aquellos que potencian la familia como unidad de referencia, fortaleciendo sus vínculos internos y externos de solidaridad, a través del protagonismo de sus miembros y de la oferta de un conjunto de servicios locales que tienen como objeto la convivencia, socialización y acogimiento, en familias cuyos vínculos familiar y comunitario no fueron rotos, tales como: Programa de Atención Integral a las Familias; Proyectos de Generación de Trabajo y Renta; Centros de Convivencia para Ancianos; Servicios para niños de 0 a 6 años, que tienen como objeto el fortalecimiento de los vínculos familiares, el derecho de jugar, acciones de socialización y de sensibilización para la defensa de los derechos de los niños; Servicios socio-educativos para niños y adolescentes en el rango de edad de 6 a 14 años, teniendo como objeto su protección, socialización y el fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios; Programas de incentivo al protagonismo juvenil, y de fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios; Centros de Información y de educación para el trabajo, orientado para jóvenes y adulto. (PNAS, 2005, p. 20).

de riesgo social, pero que todavía mantienen sus vínculos comunitarios y familiares. PSB es operada por medio de los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS)<sup>2</sup>; red de servicios socioeducativos direccionados para grupos generacionales, intergeneracionales entre otros; beneficios eventuales; Beneficio de Prestación Continuada y servicios y proyectos de capacitación de inserción productiva.

La protección especial está dividida en media y alta complejidad y tiene por referencia actuar junto a las familias e individuos en situación de riesgo o violación de los derechos. Las acciones y servicios de media complejidad se destinan a aquellos que tuvieron sus derechos violados y que todavía preservan los vínculos familiares y comunitarios. La protección especial de alta complejidad está orientada para las atenciones de situaciones onde no han sido preservados los vínculos citados y actúa mediante la oferta de servicios como albergues, abrigos, habitaciones provisorias; servicios de acogida como repúblicas, casas lares; acciones de apoyo a situaciones de riesgos circunstanciales, entre otros.

En relación a la estructuración de la protección social inaugurada por SUAS es innegable el avance en relación a las atenciones, que pretenden prevenir antes del rompimiento de los vínculos, bien como la oferta de servicios que quieren la recuperación del mismo.

NOB presenta también nuevas propuestas de gestión, operacionalización del Sistema y financiación. Fueron establecidos niveles de gestión (básica, inicial y plena) y de coresponsabilidad de las esferas de gobierno en la financiación de la política de asistencia social. El objetivo central de la Norma es consolidar el modo de gestión compartida, el co-financiación y la cooperación técnica entre los entes federados, que de manera articulada y complementar, operan la política de asistencia social, estableciendo responsabilidades y compromisos de acuerdo con PNAS; jerarquizando los vínculos; reconociendo las diferencias regionales y articulando la dinámica de las organizaciones del sistema de prestación de servicios, beneficios y acciones, de carácter permanente o eventual, realizado por personas jurídicas de derecho público (NOB, 2005). Todos esos

---

<sup>2</sup> El Centro de Referencia de la Asistencia Social – CRAS es una unidad pública estatal de base territorial, localizado en áreas de vulnerabilidad social, que abarca un total de hasta 1.000 familias/año. Es la unidad responsable por el desarrollo del Programa de Atención Integral a las Familias. Ejecuta servicios de protección social básica, organiza y coordina la red de servicios socio-asistenciales locales de la política de asistencia social. La protección social básica, por su vez, tiene como objetivos prevenir situaciones de riesgo a través del desarrollo de potencialidades y adquisiciones, y el fortalecimiento de vínculos familiares y comunitarios. Se destina a la población que vive en situación de vulnerabilidad social decurrente de la pobreza, privación (ausencia de renta, precario o nulo acceso a los servicios públicos, de entre otros) y, o, fragilidad de vínculos afectivos - relacionales y de pertenecimiento social (discriminaciones de edad, étnicas, de género o por deficiencias, de entre otras). (PNAS, 2005, p. 19).

presupuestos refuerzan la necesidad de hacerse avanzar en el campo de la gestión de la Asistencia, rompiendo con su trazo de subalternidad en la agenda del gestor, en el destino de recursos y, que garantiza la calidad de los servicios, programas y proyectos.

En lo que se refiere a los niveles de gestión en la esfera municipal, tenemos: inicial, básica y plena, las cuales siguen la lógica del grado de comprometimiento de la política municipal con las directrices y prioridades previstas tanto en LOAS como en SUAS. En este sentido, para habilitación en *gestión inicial se exige* el proceso de municipalización y descentralización finalizado, que comprende la comprobación de la creación y funcionamiento del Consejo y Fondo Municipal de Asistencia Social y la elaboración del Plan Municipal, además del destino y ejecución de recursos financieros propios en el fondo – requisitos establecidos por NOB/99 y por el Art. 30 de LOAS. Para *gestión básica, además* de la finalización de ese proceso se exige la implantación de CRAS, la existencia y pleno funcionamiento de los Consejos Municipales del Niño y del Adolescente (CMDCA) y Tutelar, la creación de una secretaría ejecutiva del Consejo Municipal de Asistencia Social (CMAS), y la elaboración y ejecución de plan de inserción y acompañamiento de los beneficiarios de BPC. Y por fin, la habilitación en gestión plena tiene como requisitos, además de los ya citados, la instalación y atención de la demanda de alta complejidad, la realización del diagnóstico de las áreas de vulnerabilidad y riesgo social, la instalación de un sistema de monitoreo y evaluación de las acciones de la asistencia, gestor del fondo nombrado y designado en la Secretaría Municipal de Asistencia Social o congénere, elaboración y ejecución de una política de recursos humanos condeciente con SUAS, además del cumplimiento de los acuerdos establecidos en los ámbitos nacional y estadual (NOB, 2005)

En términos operacionales de la gestión, la Norma Operacional Básica de 2005 (NOB 2005), establece nuevos instrumentos de gestión con el objetivo de orientar y uniformizar el proceso de gestión descentralizada en los municipios. NOB describe los principales instrumentos de gestión: Plan de Asistencia Social, que consiste en un instrumento de planificación estratégica que orienta las acciones de PNAS dentro de SUAS en las tres esferas de gobierno y tiene papel fundamental en la organización de la protección social básica y especial; el Fondo de la Asistencia Social, el cual debe poseer propio y cuya financiación deberá ser planeada en el presupuesto plurianual y debe proyectar las recetas y los límites de gastos en los proyectos realizados por el órgano gestor y debidamente aprobados por los Consejos. Vale resaltar que el Plan de Asistencia

Social posee validez de cuatro años (plurianual) y su implementación debe estar de acuerdo con el Plan Plurianual del municipio (PPA), inclusive con la propuesta presupuestaria.

Para dar cuerpo a la descentralización y realizar la en términos de cooperación entre los entes federados, otro importante mecanismo de descentralización de la gestión se ha inaugurado con base en sistemas tecnológicos que pretenden consolidar la Gestión de la información, monitoreo y evaluación. Este instrumento tiene como objetivo crear condiciones estructurales para la gestión, monitoreo y evaluación de SUAS y su operacionalización se hace por medio de la RED-SUAS<sup>3</sup>, que se compone: por SUASWeb, que registra el plan de acción y que posee una actualización anual de las acciones implementadas (y que fueron descritas en el PPA) y registro del Demostrativo Sintético Anual de Ejecución Físico-Financiera, que se utiliza para prestaciones de cuentas (metas y recursos); SIGSUAS, banco de datos que recibe las informaciones de los informes de gestión; CadSUAS, que es el sistema de catastro de SUAS, que comporta todas las informaciones catastrales de alcaldías, órgano gestor, fondo y consejo; y es la base de datos relacionada a la red socioasistencial y, GEOSUAS, que congrega informaciones territorializadas y se ha desarrollado con la finalidad de subsidiar la tomada de decisiones en el proceso de gestión de la política nacional de asistencia social y resulta de la integración de datos y mapas sirviendo de base para la construcción de indicadores.

La Red SUAS posee otras informaciones que van más allá del ámbito gerencial y que engloban acciones de control social y transacciones financieras, tales como SISFAF, que informa la transferencia realizado fondo a fondo; InfoSUAS, que es un sistema abierto a la población que suministra informaciones sobre transferencias financieras para los Fondos de Asistencia Social; SISCON, que es un sistema de gestión de convenios de la Red SUAS responsable por la administración de convenios, acompañando todo trámite desde el llenado de los planes de trabajo, formalización del convenio y prestación de cuentas. El sistema cuenta con tres módulos preproyecto y parlamentar (SISCONweb) suministrando en la internet para el envío de los datos del convenio pretendido por los estados y municipios, y un módulo cliente-servidor, para la administración de los procesos por SNAS y FNAS; Sicasweb, que es el módulo de consulta del Sistema de Informaciones de CNAS - Consejo Nacional de Asistencia Social y está abierto para las

---

entidades verificar la etapa de los procesos de requisición de certificados, renovación y registro en el Consejo; SIAORC, sistema de acompañamiento presupuestario de SUAS, específico para gestión presupuestaria del recurso administrado por el Fondo Nacional de Asistencia Social.

Se ha creado también el Informe Anual de Gestión, que consiste en el instrumento de evaluación del cumplimiento de las propuestas, metas y objetivos contenidos en el Plan de Asistencia Social, bien como sintetiza y anuncia las informaciones sobre la probidad de los gestores de SUAS.

Otro instrumento se utiliza en el proceso de gestión y financiación de la asistencia, el índice SUAS. Este índice se ha creado con el objetivo de hacer la partilla, priorización y el escalonamiento de la distribución de recursos para la cofinanciación de la Protección Social Básica, por medio de criterios técnicos, de modo que priorice los municipios con mayor proporción de población vulnerable (indicado por la tasa de pobreza), menor capacidad de inversión (ingreso corriente neto municipal per cápita) y menor inversión del Gobierno Federal en la Protección Social Básica (recursos transferidos por el Fondo Nacional de Asistencia Social - FNAS para la Protección Social Básica per cápita). El Índice SUAS debe ser calculado todo año por el MDS y por eso resalta la importancia de los municipios alimentar la base de datos. El índice SUAS está disponible en la página del Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre y en la lista constan todas las unidades federativas y sus municipios. En él es posible visualizar cual la posición del municipio en el estado y en Brasil, nivel de habilitación en el Sistema (gestión inicial, básica o plena), porte del municipio y número de habitantes. Los criterios de partilla de recursos se direccionan por el porte poblacional de los municipios, tasa de vulnerabilidad social<sup>4</sup> por estado y cruzamiento de indicadores socioterritoriales y de cobertura.

Es posible percibir otros avances, tal como la aprobación de NOB SUAS RH, que convierte en exigible las acciones y procedimientos que competen a cada uno de los entes federados en la Política de Recursos Humanos de SUAS. Esa responsabilización depende, sin embargo, de la adhesión de los gestores a esta Norma, de la incorporación de sus directrices en su legislación y organización administrativa propias. Los principales ejes de esta Norma son: la financiación de los recursos humanos; la política de capacitación permanente; los planes de carrera, cargos y salarios (pccs); el papel de los entes públicos; el papel de la red socioasistencial privada; el papel del equipo

---

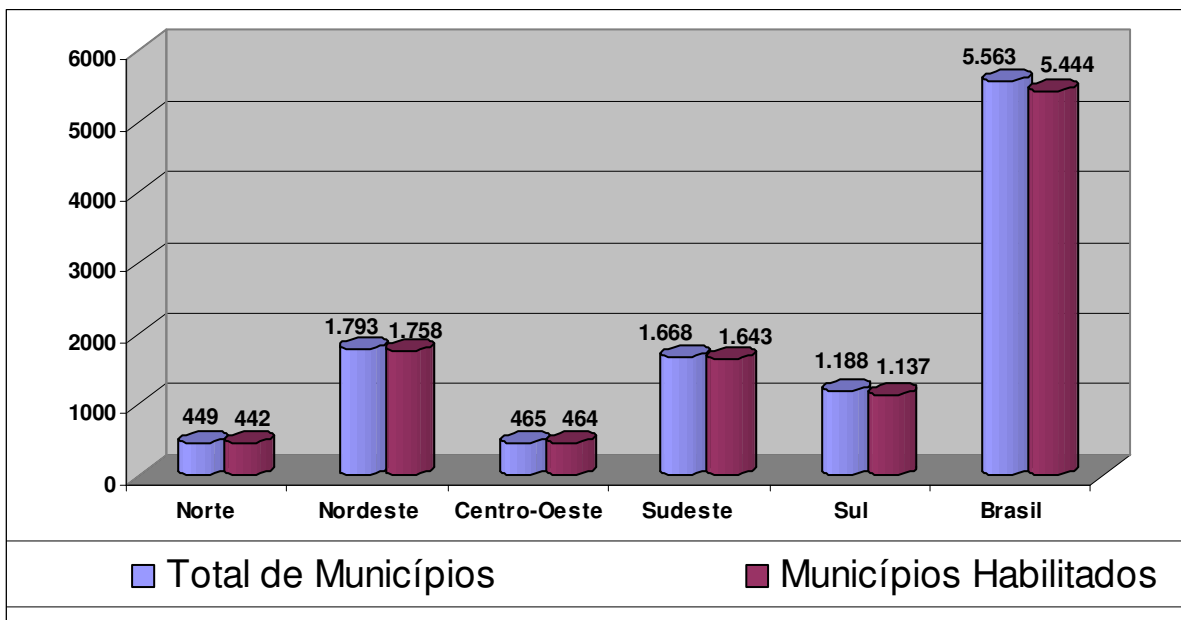
<sup>4</sup> Vea NOB SUAS 2005 en la sección Financiación, ítem 5.5.1.



multiprofesional; el catastro nacional de los trabajadores de SUAS; la participación de la sociedad civil. Además, NOB SUAS RH pretende garantizar un porcentual de cofinanciación, de las tres esferas de gobierno, para la política de RH y reconoce algunas funciones básicas para la gestión de SUAS en cada nivel de gobierno, que pasan necesariamente por la garantía de un cuadro de referencia de profesionales designados para el ejercicio de las funciones esenciales de gestión: Gestión del Sistema Municipal de Asistencia Social; Coordinación de la Protección Social Básica; Coordinación de la Protección Social Especial; Planificación y Presupuesto; Administración del Fondo Municipal de Asistencia Social; Administración del Sistema de Información; Monitoreo y Control de la Red socioasistencial; Gestión del Trabajo; Apoyo a las Instancias de Deliberación.

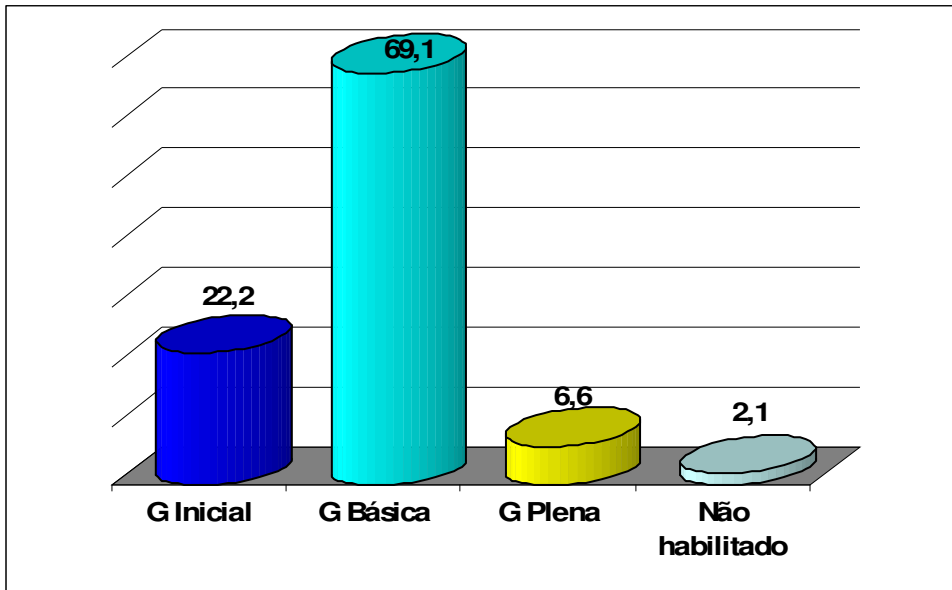
En el ámbito nacional los avances en el proceso de adhesión al SUAS: en abril de 2008, 5.444 municipios (alrededor del 97,8% de los municipios brasileños) estaban habilitados en los niveles de gestión definidos en la Norma Operacional Básica de SUAS. Veamos los gráficos a continuación:

**Gráfico 1 - Regiones X Municipios habilitados en SUAS - 2008**



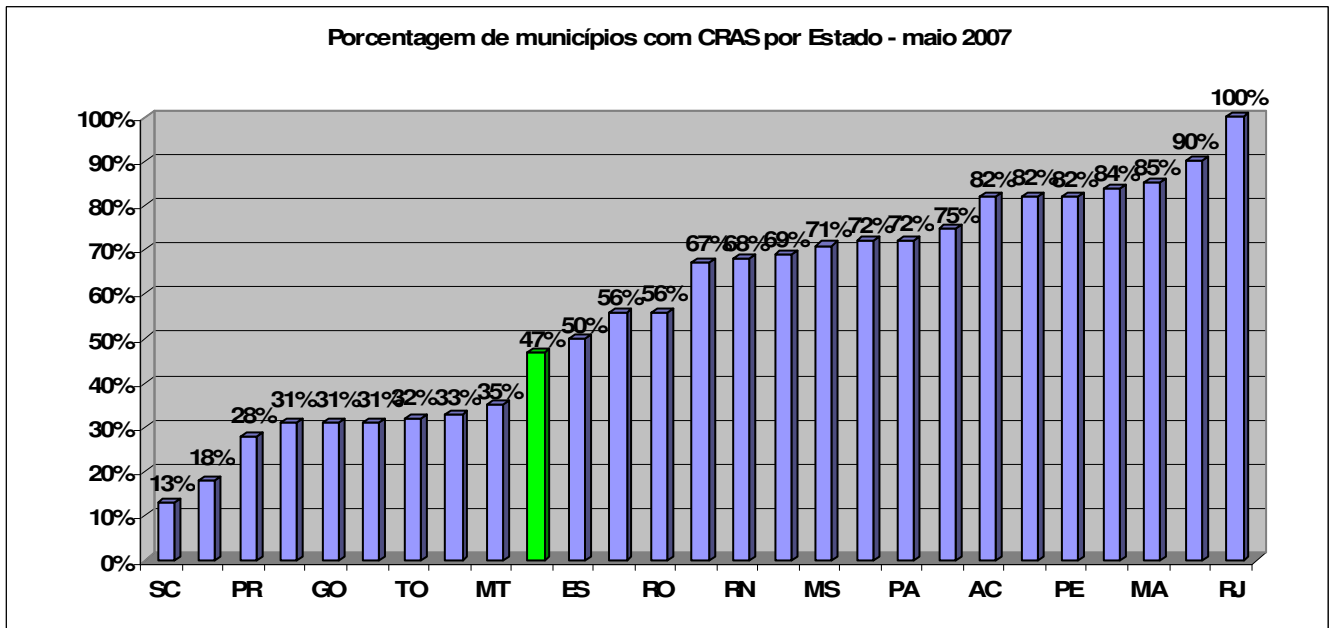
Fuente: Sitio del Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre - Secretaría Nacional de Asistencia Social.

**Gráfico 2 -Tasa porcentual de niveles de habilitación de SUAS – 04/08**

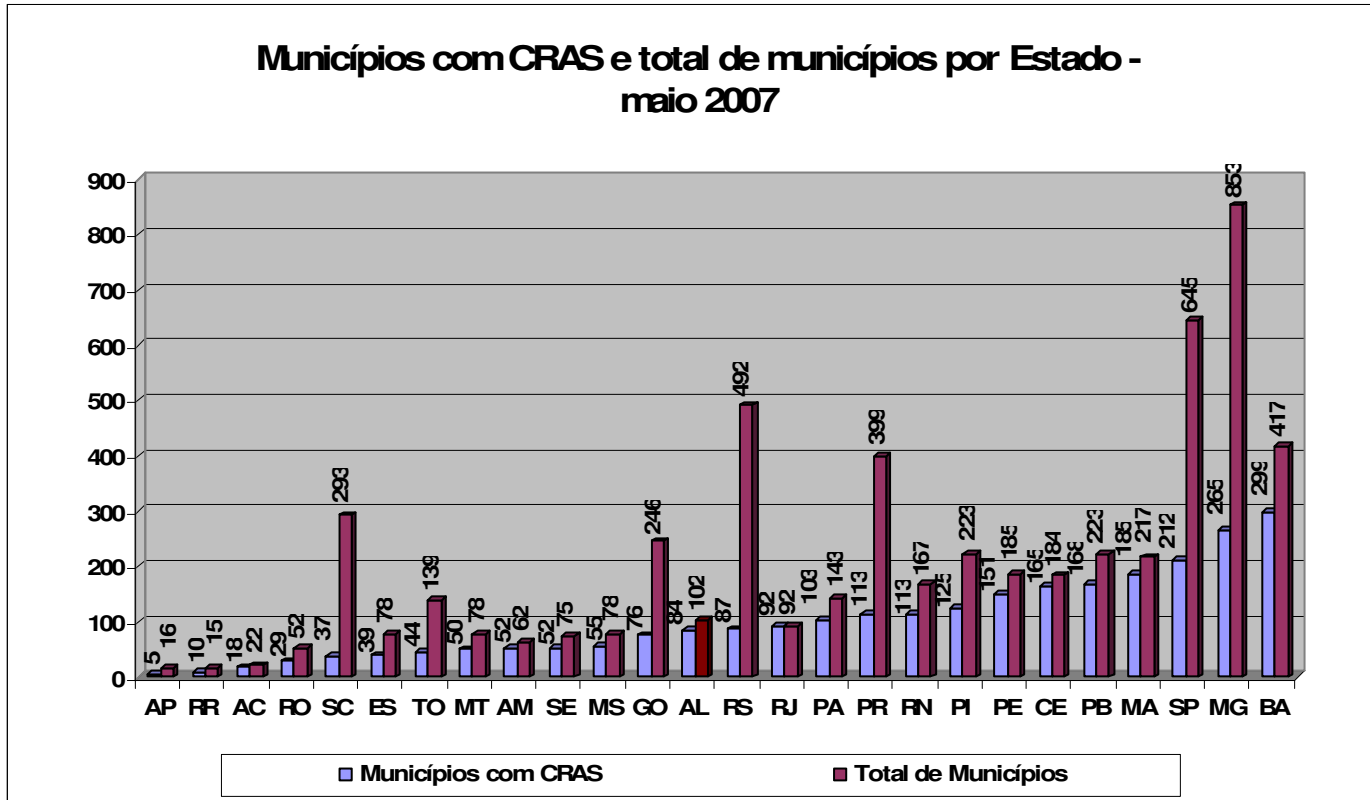


Fuente: Sitio del Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre - Secretaría Nacional de Asistencia Social

Otro dato que revela el grado de adhesión al SUAS son los municipios que poseen CRAS, que es la “puerta de entrada” del Sistema. O sea, está ocurriendo una expansión de la red socio-asistencial con énfasis en la expansión de los CRAS - dado su papel organizador de la protección social básica.

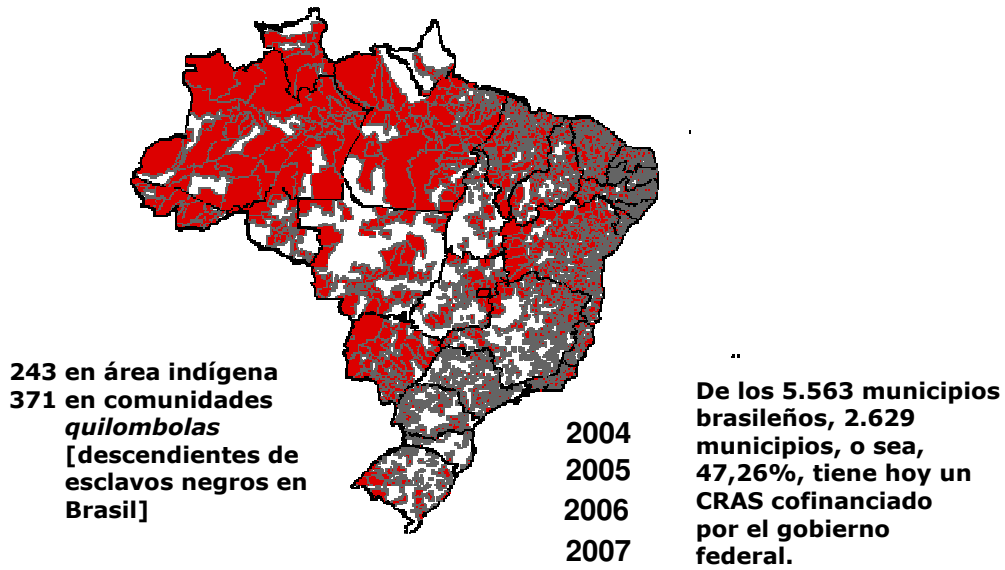


Fuente: Sitio del Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre - Secretaría Nacional de Asistencia Social

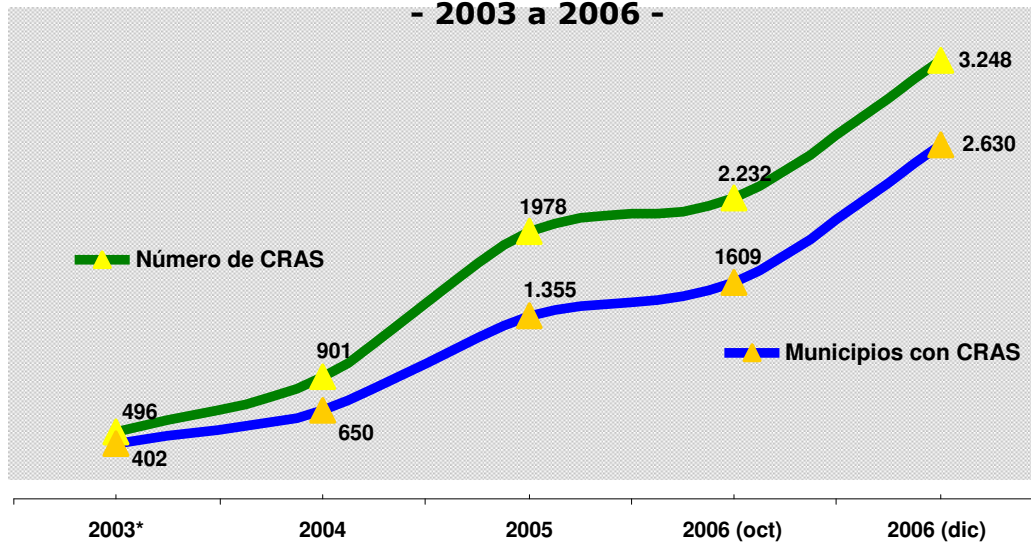


Fuente: Sitio del Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre - Secretaría Nacional de Asistencia Social

### Evolución de la Protección Social Básica 2004 -2006



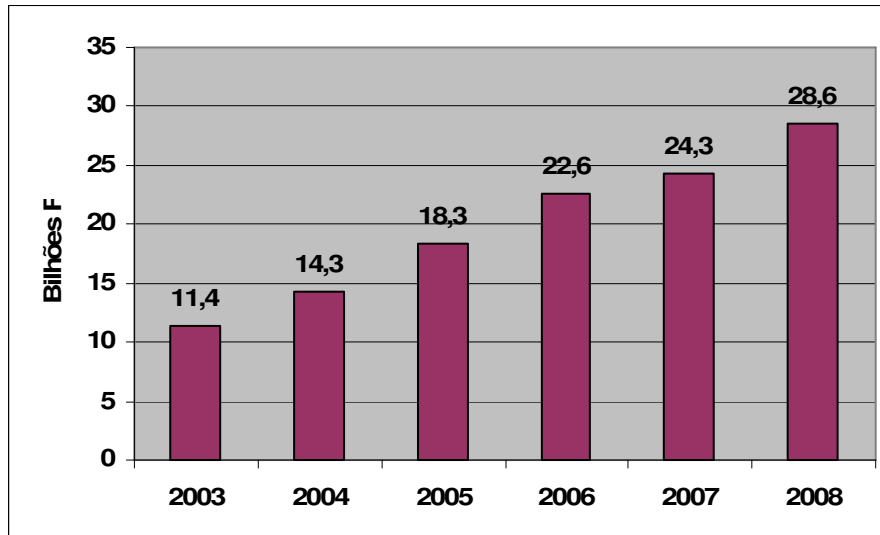
### Número de CRAS Brasil y Número de Municipios con CRAS - 2003 a 2006 -



Fuente: Departamento de Protección Social Básica y Red SUAS

Otros datos apuntan la inversión del gobierno federal en la cofinanciación de SUAS, puesto que en **2.630** municipios (47,26%) el gobierno federal cofinancia CRAS/PAIF; sumando **3.248** CRAS/PAIF en el país y otros 705 CRAS que no son financiados por el gobierno central (MDS, 2007).

#### Evolución Presupuestaria de MDS - 2003 a 2007



#### 4. Consideraciones finales

La política de Asistencia Social vive un proceso y como tal, es constituida y compuesta a los pocos. Trava-se el embate entre las determinaciones establecidas por el núcleo formulador de la política y la realidad adornada de los municipios, conformando un desempeño manco y desarreglado de aquello que es puesto como elegante y ajustado.

De esta forma, PNAS de 2004 todavía no se presenta plenamente consolidada, dada su reciente normatización e implantación. ARRETCHE (2001: 51), al darnos algunos consejos sobre la evaluación de la implementación de las políticas sociales, dice que tenemos que dejar de ser ingenuos y estar seguro que la implantación de determinada política social contará con su respectiva modificación, pues en el plan local, se articulan elementos contrarios a las determinaciones originalmente previstas, pues el diseño de la política se formula con base en los efectos esperados, y, además, la multiplicidad de contextos de implementación puede hacer con que una misma reglamentación genere impacto totalmente diverso en diferentes entes de la federación. En que se pese la trayectoria aquí presentada por la asistencia social como política social descentralizada, y

nuestra experiencia personal como técnica responsable por la implantación de SUAS, señalizamos que son frecuentes las dificultades en encerrar todo este ciclo normativo, incluso cuando los intereses de quien implementa esté de acuerdo con las intenciones del núcleo formulador.

En el plan de la implementación el ambiente se caracterizado por un continuo cambio, dado que los recursos, las prioridades, las elecciones de los implementadores – los que reserven un margen de autonomía para determinar la naturaleza, la cantidad y la calidad de los servicios, y es esta autonomía que los permite actuar según sus referenciales – y la alternancia de dirección política de las instancias centrales - que pueden ser de un tipo cuando de la elaboración de un programa y ser de otro, cuando de su implantación, son factores siempre presentes en el proceso de implementación de las políticas sociales.

NOB/2005 notadamente “clarificó” los óbices relativos a las competencias de las tres esferas de gobierno, estableció reglas, instrumentos y normas de implantación, conducción y evaluación de la gestión de la política de asistencia, pero al mismo tiempo, convirtió en complejo el ordenamiento de la Política. Ante esta situación , nos llama la atención la necesidad de nos aproximar de la realidad *in locu* de aquellos que han enfrentado dificultades en el plan de la acción. No obstante, nos interesa saber también, cuales son los elementos que han posibilitado el avance de la ejecución de PNAS en los municipios.

Todos estos datos presentados hasta aquí nos hacen reflexionar en el sentido de que la Asistencia vive un momento en que varias son las acciones orientadas para el perfeccionamiento de la institucionalización de la política, bien como se pacta entre los entes federados a la construcción de una propuesta de gestión descentralizada. Con la aprobación de PNAS y de NOB se da inicio a un cambio de parámetros en la gestión de la política de asistencia social. Los mecanismos que han sido construidos en ámbito nacional con la participación de las tres esferas de gobierno han conseguido inaugurar nuevas prácticas.

El diseño lógico e institucional de SUAS recupera aspectos importantes para el rescate de los preceptos democráticos presentes en la Constitución Federal de 1988 y en la Ley Orgánica de la Asistencia Social y la búsqueda por la efectuación y reafirmación de la asistencia social como política pública de responsabilidad estatal y derecho de ciudadanía es un reto a ser enfrentado. La Política Nacional de Asistencia Social, en la

perspectiva de SUAS, se configura como la expresión más avanzada de la política de asistencia social hoy en boga.

Conforme destaca Sposati (2006), SUAS refuerza algunos preceptos contenidos en LOAS, tales como: universalización del sistema con fijación de niveles básicos; territorialización de red de asistencia social; además de la descentralización político-administrativa con comando único. En sus directrices de implementación, el referido sistema estandariza los servicios (nomenclatura, contenido, estándar de funcionamiento), integra los objetivos, acciones, servicios, beneficios, programas y proyectos por medio de organización en red; sustituye el paradigma asistencialista por lo de protección social; establece pisos de financiación para protección social básica y especial; además de respetar la transferencia vía fondos, con aplicación autónoma de recursos en los municipios, y sobre todo, define y reconoce la competencia de cada ente federado (cogestión de las acciones).

### **Referências Bibliográficas**

ALMEIDA, M<sup>a</sup>. Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, Rui de Britto; SILVA, Pedro Luiz B. (org.), **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

ARRETCHE, M. T. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. 1999.

\_\_\_\_\_. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA; CARVALHO (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE /PUC-SP, 2001, p: 43-56.

\_\_\_\_\_. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro/São Paulo: Revan/Fapesp, 2000.

\_\_\_\_\_. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**; n. 31, ano 11, junho de 1996.

BEHRING, E. R. Notas sobre o financiamento da Assistência Social no âmbito da Seguridade. In SOUZA, N. R. O. Q.; OLIVEIRA, A. L. S.; ALMEIDA, V. F. S. M. (org). **Política de assistência social no Brasil**: desafios para o assistente social. Brasília: Ed. Comando da Aeronáutica, 2007.

BRASIL. Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8742, de 07 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 08 de dezembro de 1993.

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

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília, 2005.

CARVALHO, M<sup>a</sup>. do Carmo Brant de. A política de assistência social no Brasil: dilemas na conquista de sua legitimidade. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 62, ano XX, março de 2000.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo. **Revista da USP**, n. 17, São Paulo, 1993.

FERREIRA, Ana Maria. Política de assistência social e programas de transferência de renda: particularidades da realidade de Juiz de Fora. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2007.

FLEURY, Sonia. **Estados sem cidadãos**. Rio de Janeiro: editora Fiocruz, 1997.

\_\_\_\_\_. Assistência na previdência social – uma política marginal. In: SPOSATI, A.; FALCÃO, M.; FLEURY, S. (orgs). **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 2.ed.. São Paulo: Cortez.

JOVCHELOVITCH, Marlova. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 56, ano XIX, março de 1998;

KERSTENETZKY, Célia Lessa. Políticas sociais: focalização ou universalização? **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 4, p.564-574, out/dez, 2006.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social no neoliberalismo: In: LAURELL, Asa Cristina (org). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortes, 1997.

LIMA, Ângela M. L. Dayrrel de. A descentralização, o ambiente e as mudanças organizacionais da Política de Assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 73, ano XXIV, março de 2003;

LINHARES, Fernando. **Bolsa família**: um novo arranjo para os programas de transferência de renda no Brasil. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005.

LOBATO, L. et al. **Pesquisa de avaliação do benefício de prestação continuada**. Relatório de Pesquisa. Niteroi: Universidade Federal Fluminense, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2006.

LOBATO, L.; GIOVANELLA, L. Sistemas de saúde: origens, componentes e dinâmica. **Políticas e sistema de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

MORGADO, Rosana. Contexto e desafios à implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. In SOUZA, N. R. O. Q.; OLIVEIRA, A. L. S.; ALMEIDA, V. F.



S. M. (org). **Política de assistência social no Brasil: desafios para o assistente social**. Brasília: Ed. Comando da Aeronáutica, 2007.

MOTTA, Ana Elizabete. A centralidade da assistência social na seguridade brasileira nos anos 2000. In: **O mito da assistência social: ensaios sobre estado, política e sociedade**. São Paulo: Cortez, 2008.

NETTO, J. P. A ofensiva neoliberal e seu significado. **Crise do socialismo e Ofensiva neoliberal**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 20).

NUNES, Edson. Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3.

PALMARES, R. P.; TOLEDO, S.N. A experiência das UBS Parque Guarani e Santa Rita na busca pelo fortalecimento da participação popular. Trabalho de Conclusão de Curso ( Pós-Graduação em Saúde da Família) NATES, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2006.

PEREIRA, Potyara A. Sobre a política de assistência social no Brasil. In: BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. (orgs.). **Política social e democracia**, São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001. p. 217-233.

REIS, C.N.; PESTANO, C.R. A especificidade da assistência social: algumas notas reflexivas: **Revista Virtual Textos & Contextos**, n. 5, nov. 2006. Disponível em <http://caioba.pucrs.br/graduacao/ojs/index.php/fass/article/view/1013/793>.

SANTOS, Wanderley G.. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1979;

\_\_\_\_\_. A práxis liberal e a cidadania regulada. in: **Décadas de espanto e uma apologia democrática**. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SILVA, M. O. da S.; YAZBEK, M. C.; GIOVANINI, G. di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Serviço Social e Sociedade**. n. 87. ano; XXVI. São Paulo: Cortez, set. 2006.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização político-administrativa na Assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 59, ano XX, março de 1999;

STCOVSKY, Marcelo. Particularidades da expansão da assistência social no Brasil. In: **O mito da assistência social: ensaios sobre estado, política e sociedade**. São Paulo, Cortez, 2008.

VIANA, A. L. D'Ávila ; LEVCOVITZ. E. Proteção social: introduzindo o debate. In: VIANA, A. L. D'Ávila; ELIAS, P. E. M.; IBANES, N. (org.). **Proteção social: dilemas e desafios**. São Paulo: Hucitec, 2005.

YASBEK, Maria Carmelita. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil: **Temporalis**.. Brasília: Grafline, jan/jul 2001. ano 2. n. 3. p. 33-40.

\_\_\_\_\_. Assistência social na cidade de São Paulo: a difícil construção do direito. **Observatório dos direitos do cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas de São Paulo**, n. 22. São Paulo: PUCSP, 2004.

**Site visitado:** <http://www.mds.gov.br>