

# O Sistema Único de Assistência Social – SUAS, uma análise das dimensões da implementação no Distrito Federal.

Curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de  
Proteção e Desenvolvimento Social – 2ª Edição.

Orientador: professor Amarildo Baesso.

Aluna: Maria Salete Pompeu Miranda.

Dezembro de 2013

## O Sistema Único de Assistência Social – SUAS, uma análise das dimensões da implementação no Distrito Federal.

Monografia apresentada à Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, como requisito parcial para obtenção do Título de Especialista em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social.

Orientador: Amarildo Baesso.

## RESUMO

A Política de Assistência Social a partir da Constituição Federal de 1988 compõe o tripé da Seguridade Social ao lado da Saúde e da Previdência Social. Esse novo status da Assistência Social, a promulgação da Lei Orgânica em dezembro de 1993, exigiu a organização e a estruturação da gestão dessa política que então passou a ser reconhecida como direito do cidadão e dever do Estado, compreendida como política pública.

Um processo de mobilização, desde então, tomou conta dos ambientes institucionais e dos movimentos sociais em torno do novo status da Assistência Social. O diálogo federativo foi iniciado na década de 1990 em torno da gestão da Assistência Social, orientado pela diretriz da descentralização político administrativa e a gestão plena de estados, municípios e Distrito Federal para a implementação da política com participação da sociedade.

A gestão plena esteve orientada pela criação de Conselhos de composição paritária entre representação de governo e da sociedade, criação de Fundos de Assistência Social pelos, estados, municípios e Distrito Federal.

É preciso reconhecer que o processo constituinte foi grande impulsionador das conquistas históricas que levaram à Lei Orgânica da Assistência Social, que por sua vez proporcionou o debate crítico, a aprovação da Norma Operacional Básica da Assistência Social, a formulação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e a aprovação em 2011 da Lei nº 12435 que integra plenamente o SUAS ao escopo da Lei Orgânica da Assistência Social.

A Constituição Federal de 1988, ao colocar em prática um dos fundamentos da República – a cidadania inovou fornecendo um aparato de proteção social, materializado no sistema de seguridade social. O SUAS é a expressão dos fundamentos republicanos que orientam o princípio do direito preconizado pela Constituição e pela Lei orgânica de Assistência Social.

O estudo sobre as dimensões da implementação do SUAS no Distrito Federal – DF faz refletir acerca da organização do sistema, da definição das competências, das atribuições e de qual é o lugar da prestação efetiva do serviço à sociedade. O DF pela sua organização administrativa híbrida, com características de estado e de município, reúne aspectos da relação interfederativa na qual se pauta o SUAS.

A implementação do SUAS em suas dimensões, enquanto elementos centrais de análise, marco legal, capacidade técnico-administrativa de coordenação, territorialidade e participação social, conclui-se que o Distrito Federal por intermédio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda, cumpre as normativas estabelecidas pela legislação do SUAS.

## SUMÁRIO

|                                                                                         |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Introdução.....                                                                      | 05 |
| 2. A Política de Assistência Social.....                                                | 07 |
| 3. Revisão Teórica.....                                                                 | 18 |
| 4. Implementação da Política de Assistência Social no Distrito Federal.....             | 32 |
| 4.1.Dimensão o Marco Legal.....                                                         | 33 |
| 4.2.Dimensão da Capacidade Técnico-administrativa do Órgão Coordenador da Política..... | 36 |
| 4.3.Dimensão Territorialidade.....                                                      | 39 |
| 4.4.Dimensão Participação Social.....                                                   | 41 |
| 5. Conclusão.....                                                                       | 46 |
| 6. Referências.....                                                                     | 48 |

## INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo apresentar o processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS no Distrito Federal - DF. Tem a intenção de compreender quais são as atribuições e competências do DF no contexto do SUAS, preconizadas pela Norma Operacional Básica - NOB/SUAS, na estrutura institucional existente no DF, como foi recepcionado institucionalmente, qual o estágio atual de implementação, quais as dificuldades do percurso e quais os desafios ainda colocados.

A compreensão que orienta este trabalho é de que o processo de implementação é contínuo e inerente à política pública, portanto, independe das bases políticas que orientam sua trajetória. É a somatória de fatores que constituem uma política, seja o político, o administrativo ou o técnico.

Para tratar da implementação do SUAS e considerá-la dentro do universo particular do DF, que possui uma característica institucional diferenciada por cumprir no âmbito da federação brasileira o papel híbrido de estado e município, é importante caracterizar esse ambiente político-administrativo e institucional, pois trata-se de uma oportunidade diferenciada.

O Distrito Federal, segundo o Censo 2010, possui uma população de 2.570.160 habitantes, reúne trinta regiões administrativas, sendo que Brasília é a capital. Possui público da Assistência Social em todas as regiões, mas o que eleva o grau de dificuldades para cumprir o que preconiza a NOB/SUAS pode ser o desafio de implementar as ações pertinentes a proteção social básica e à proteção especial, sobretudo no que diz respeito a como tratar da seletividade dessas áreas de proteção nos distintos territórios do DF.

Outro aspecto do desafio institucional da implementação que se pretende identificar na Assistência Social no DF é relativo às relações com o Governo Federal e seu agente coordenador da Política Nacional, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Ou seja, identificar os mecanismos de interação político-administrativos, os diálogos institucionais pertinentes para efeito da definição dos programas estratégicos, do acompanhamento, da colaboração e cooperação na implementação do sistema.

Ao tratar da implementação de uma política pública, não se pode deixar de considerar e identificar as relações institucionais entre os diferentes poderes, e dessa forma, cabe mencionar o papel do Poder Legislativo e do Poder Judiciário nos avanços e desafios que o Poder Executivo do Distrito Federal encara no âmbito do SUAS, reconhecendo claramente que o executivo é o responsável pela implementação, mas que, nesse processo, a ação e a intervenção de outros atores é relevante, sem no entanto, dedicar esforço para aprofundamento, pois este trabalho não se deterá a esse nível de análise, mas tão somente na busca pelo espelho da implementação no que é efetivamente atribuição do executivo do DF.

Para consecução da proposta, o trabalho se divide em três partes essenciais. A primeira trata da Política de Assistência Social com registro do processo histórico pelo qual passa, com suas características anteriores e posteriores a Constituição Federal de 1988, até a aprovação da Lei do SUAS. A segunda parte do trabalho trata da revisão teórica, onde são abordados os conceitos e teorias que orientam o estudo e a correspondente análise. A terceira parte aborda a implementação da Política de Assistência Social no Distrito Federal - DF.

Na terceira parte do trabalho, é feita a identificação das dimensões da implementação do SUAS no DF com as respectivas análises a partir, do marco legal, da capacidade técnico-administrativa do órgão coordenador da política, da territorialidade e da participação social. Por fim, a conclusão analisa o contexto na relação entre a estrutura da política, a teoria e o desenvolvimento prático da política no âmbito do DF.

O trabalho foi desenvolvido pela pesquisa bibliográfica da legislação pertinente à Assistência Social, bem como dos aspectos teóricos que orientam a análise da implementação e suas dimensões, sobretudo para dar conta das duas primeiras partes.

A terceira parte foi dedicada à pesquisa de dados e informações da Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento Social e Transferência de Renda - SEDEST. A pesquisa ocorreu basicamente pela internet, no sítio da SEDEST, exclusivamente devido à indisponibilidade de outras fontes.

## A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Sistema Único de Assistência Social - SUAS foi instituído recentemente, decorrente da Constituição Federal de 1988, que reconheceu a Assistência Social como Política Pública, integrando o tripé da seguridade social, ao lado da Saúde e da Previdência.

No processo de estruturação da Política, o primeiro marco histórico infraconstitucional, foi a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, quatro anos depois, em 1993, fruto da ação organizada de diferentes segmentos dos Movimentos Sociais, estruturada a partir dos princípios da descentralização político administrativa e da participação social.

Outro marco da estruturação da Política foi a aprovação pelo Conselho Nacional de Assistência Social, em 2005, da Norma Operacional Básica NOB - SUAS. Recentemente, essa Política ganhou um novo marco histórico, com a aprovação, em 2011, da Lei nº 12.435, que estabelece a integração do Sistema Único de Assistência Social plenamente ao escopo da Lei Orgânica da Assistência Social.

A Assistência Social passa a ter equipamentos de referência, os Centros de Referência de Assistência Social - CRAS e os Centros de Referência Especial de Assistência Social - CREAS, para atendimento ao usuário da Política, e a rede de entidades sem fins lucrativos, ampliando a cobertura da proteção social. Organiza a prestação dos serviços classificando-a em níveis de proteção - básica e especial, estabelecendo a tipificação dos serviços.

Tratar do SUAS requer refletir acerca da organização do Sistema, da definição das competências, das atribuições e de qual é o lugar da prestação efetiva do serviço à sociedade. Isso não ausenta e nem isenta nenhuma das esferas de governo, sobretudo, pelo princípio do Comando Único.

O Distrito Federal, pela sua organização administrativa híbrida, com características de estado e de município, reúne aspectos da relação interfederativa na qual se pauta o sistema. Por isso, esse estudo se dedica a quais são as atribuições, as competências e como vem ocorrendo a implementação desse Sistema, bem como em quais os mecanismos de gestão para sua efetivação.

As formas de abordagem do tema são vastas, de múltiplas faces que não se esgotarão aqui. O que se pretende com esse trabalho é contribuir para a compreensão dos processos de construção da assistência social como direito, tendo como instrumento de gestão o SUAS, para a análise de sua implementação no Distrito Federal.

A Constituição Federal de 1988, ao colocar em prática um dos fundamentos da República - a cidadania inovou fornecendo todo um aparato de proteção social, materializado no sistema de Seguridade Social. Este sistema tem como integrante uma

das mais antigas prestadoras de serviços sociais: a assistência social, cuja função maior é proporcionar meios de acesso aos direitos sociais àqueles que não podem fazê-lo sozinhos.

O auxílio ao próximo, como expressão da solidariedade ou da caridade cristã, marcou a história da Assistência Social, deixando uma herança simbólica que a associa às ações de assistência desenvolvidas pelas entidades sociais, sobretudo às vinculadas à igreja católica e ao assistencialismo, de forma isolada, não articulada às demais políticas sociais.

Como indicação principal desse processo está a de que a assistência social saia do lugar das carências para o patamar dos direitos, o que não significa abolir a atenção às necessidades, mas a recolocação delas num plano de exigibilidade pública.

Assim, até então relegada historicamente a práticas de caridade, de assistencialismo, a assistência social será marcada pela promulgação da Constituição Federal de 1988, passando a ser um elemento importante na luta pela realização dos objetivos de justiça e igualdade preceituados por essa Constituição, o que Pereira (2008) destaca: contrariando previsões pessimistas e preconceitos arraigados, a assistência social vem, desde o início da década de 1990, constituindo-se ironicamente, em importante espaço de construção de projetos sociais contra-hegemônicos. (BEHRING & BOSCHETTI, 2008, p. 156).

Assinala-se, assim, que as conquistas sociais deste século e do final do século passado não se deram meramente pelo acaso, mas pela luta organizada em torno do objetivo de construção de uma política comprometida com a cidadania.

Até os anos 1980, a Assistência Social no Brasil era constituída por benefícios inexpressivos, que se caracterizavam por recursos orçamentários escassos, pouca articulação com outras ações públicas, descontinuidade ao longo do tempo, critérios de acesso pouco transparentes e um público protegido significativo, mas muito fragmentado. O conjunto de benefícios estabelecidos pela Constituição representou uma inflexão na trajetória da Assistência Social, considerada política social. Afinal, sua proteção passou a alcançar grupos populacionais extensos, beneficiados com recursos maciços, disponibilizados de forma contínua, transparente e articulada com outras políticas. (IPEA, 2007, p. 58)

A política de Assistência Social passa por uma metamorfose nas condições para sua execução, de baixa prioridade de investimentos em relação às demais políticas, para um patamar concorrente, superando a subalternidade política. Conquistou o fortalecimento em relação a si mesma e às demais políticas. Essa nova condição levou a Assistência Social a estabelecer uma relação mais horizontal e qualificada na relação

com outras políticas públicas, ao assumir seu papel definido constitucionalmente, articulada à saúde e à previdência, no tripé da seguridade social.

Essa nova condição contribuiu para a ampliação dessas articulações no campo dos direitos sociais, ampliando a compreensão da necessidade de articulação com outras áreas de políticas públicas, observadas as diferentes necessidades humanas. Nada disso seria possível sem a organização da sociedade, sem a presença de diferentes atores comprometidos com a mudança nos rumos das políticas públicas, com a disposição política para o enfrentamento na luta com os contrários a esse projeto de sociedade.

A retomada do Estado Democrático de Direito foi destaque nos anos 1980. A Constituinte tornou-se uma grande arena de disputas e de esperança de mudanças para os trabalhadores brasileiros. A presença do movimento operário e popular como ingrediente político decisivo da história recente do país, interferiu na agenda política ao longo dos anos 1980 e pautaram alguns eixos da Constituinte, a exemplo de: reafirmação das liberdades democráticas; impugnação da desigualdade descomunal e afirmação dos direitos sociais. A Constituinte foi um processo duro de mobilizações e contra mobilizações de projetos e interesses mais específicos, configurando campos definidos de forças. O texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, com destaque para a seguridade social, os direitos humanos e políticos, pelo que merece a caracterização de Constituição Cidadã. Foi a Articulação Nacional de Entidades pela Mobilização Popular na Constituinte, reunindo movimentos sociais, personalidades e partidos políticos com compromissos democráticos que participaram dos grupos de trabalho criados no governo Sarney, destinados a “repensar” as políticas de previdência, saúde, educação e assistência social, sem terem sido implementados, as contribuições foram incorporadas ao processo constituinte. (BEHRING e BOSCHETTI, 2008, p.p. 141 e 144).

É fundamental reconhecer que a assistência social tem uma marca que se estende ao longo da sua história: a presença das organizações da sociedade de diferentes matizes ideológicas, alinhadas a diferentes segmentos da sociedade, todas engajadas na luta pela defesa dessa política pública como direito social. Boschetti (2006) mostra a difícil travessia do deserto da assistência social para se elevar à condição de política pública de seguridade, na perspectiva de superar suas características de território do clientelismo, do aleatório e do improvisado.

Passaram mais de 25 anos da Constituição de 1988, tempo determinante para o começo da maturidade, da superação das incertezas, da afirmação das identidades. A nova condição da Assistência Social, sua organização interna, os desafios que lhe são próprios e a postura frente às demais políticas públicas demarcam a ocupação de um novo espaço político que os últimos anos da história do país oportunizaram. O

fundamental é que as conquistas estão incorporadas à dinâmica social do espaço de atuação dessa política e dessa forma, retroceder na história já não se faz uma possibilidade.

Ao assumir a condição de política pública de Seguridade, a Assistência Social deu, em verdade, um salto de qualidade. Foi, pois, no âmbito das leis, dos conceitos, das idéias, e até das utopias, redefinidos a partir da crise do regime ditatorial (que vigorou no Brasil por 25 anos), que a assistência social brasileira lavrou tentos não desprezíveis: ganhou um paradigma norteador, centrado na cidadania; resignificou-se, assumindo a identidade de política de Seguridade Social; e se introduziu nos ordenamentos jurídicos, nos currículos das universidades, na consciência e nos discursos de intelectuais e políticos formadores de opinião, nos debates parlamentares, na agenda dos governos e de organizações da sociedade civil. (PEREIRA, 2008, p. 65)

A Constituição Federal de 1988 possui um caráter eminentemente social, pois o artigo 6º define que “[...] são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Reconhece, assim, a assistência como um direito fundamental, partindo do pressuposto de que esses direitos fundamentais são do ser humano, reconhecidos e positivados na esfera da Constituição. A Assistência Social passa a ser um direito que exige do Estado prestações positivas no sentido de efetivar a garantia e a aplicação da lei.

Os direitos fundamentais integram, portanto, ao lado da definição da forma de Estado, do sistema de governo e da organização dos poderes, a essência do Estado, constituindo neste sentido, não apenas parte da Constituição formal, mas também elemento nuclear da Constituição material, condição política essencial para a definição de políticas públicas que atendam de forma e com métodos mais qualificados aos direitos sociais.

Nessa direção, foi constituído em 2005 o Sistema Único de Assistência Social - SUAS, decorrente da Constituição Federal de 1988, que reconheceu a Assistência Social como Política Pública, integrando o tripé da seguridade social ao lado da Saúde e da Previdência.

No processo de estruturação da Política, o primeiro marco histórico infraconstitucional, foi a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS,

quatro anos depois, em 1993, fruto, mais uma vez, da ação organizada de diferentes segmentos dos Movimentos Sociais, estruturada a partir dos princípios da descentralização e da participação social. Segundo Pereira:

Regida por Lei Federal, a LOAS, a Assistência Social passou a ser concebida como:

a) Política Pública que, associada às demais políticas sociais e econômicas, deve concretizar direitos historicamente negados a uma ampla parcela da população.

Como tal, passou a ter complexidade que requer conhecimento próprio, gestão qualificada e ação competente. Por isso, não deve ser encarada como mera distribuição de benefícios e serviços, mas como uma unidade de mecanismos diversos, interligados entre si, que vão desde a compreensão e o estudo da realidade, o planejamento, a definição de opções, a decisão coletiva (geralmente conflituosa), até a implementação, o acompanhamento e a avaliação das ações. E isso exige aparato legal e institucional, recursos materiais e financeiros, além de pessoal qualificado a serviço do interesse público.

b) Política de natureza incondicional, isto é, gratuita e desmercadorizável que, por não prever contrapartidas, constitui um dever de prestação dos poderes públicos e um direito de crédito do cidadão atendido.

c) Política cuja realização é de competência primaz do Estado, com o aval e o controle da sociedade. Trata-se de um Estado que é fruto das lutas democráticas por maior liberdade e justiça social, o qual deverá ter como uma de suas principais funções a redução das incertezas sociais mediante políticas públicas. Trata-se de um Estado em ação, que, sob o controle ou pressão da sociedade, presta serviços ao mesmo tempo em que remove obstáculos à efetivação de direitos de cidadania conquistados coletivamente.

Eis os traços definidores do paradigma da assistência social instituído em 1988, que devem ser levados pelos governos e pela sociedade, já que desta depende a sua legitimação. (PEREIRA, 2008, p. 66).

Outro marco da estruturação da Política foi a aprovação pelo Conselho Nacional de Assistência Social, em 2005, da Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Destaque aqui para o papel do Conselho na orquestração, na articulação de esforços e na convergência dos interesses da federação brasileira.

Recentemente, a Política ganhou um novo marco histórico, com a aprovação em 2011, da Lei nº 12.435, que estabelece a integração do Sistema Único da Assistência Social plenamente ao escopo da Lei Orgânica da Assistência Social. Também, o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, em reunião ordinária realizada nos

dias 10, 11, 12 e 13 de dezembro de 2012, aprovou a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS, apresentada pela Comissão Intergestora Tripartite – CIT e, publicada em Resolução nº 33 do CNAS.

De acordo com a NOB/SUAS, capítulo I - Sistema Nacional de Assistência Social, artigo 1º:

A política de assistência social, que tem por funções a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos, organiza-se sob a forma de sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

A consolidação do SUAS vem se dando na medida em que definiu as atribuições, responsabilidades e competências, estabeleceu padrões de atendimento, tipificou os serviços, organizou o co-financiamento e estabeleceu mecanismos para provisão dos recursos necessários ao funcionamento das ofertas e proteções da política.

Com base no art.6º da LOAS se conclui, nos termos da lei, que o SUAS é um mecanismo organizador dos preceitos, disposições, ações e procedimentos previstos na LOAS e na PNAS. Seu objetivo é o de garantir, do ponto de vista operacional e em caráter sistêmico (funcionalmente interligados), a implementação e gestão da Política. (PEREIRA, 1998, p. 69).

O Sistema Único de Assistência Social foi instituído como um instrumento de gestão construído em bases democráticas por intermédio da articulação que reuniu não apenas gestores, mas instituições e entidades com atuação da assistência social. Esse processo tem base territorial e assim se constitui para o funcionamento interligado, sistêmico, regido por normas e preceitos gerais, mas aplicáveis em bases e realidades heterogêneas.

Importantes processos foram estruturados para implementação do SUAS, como as transferências regulares fundo a fundo para o custeio dos serviços e a implantação de sistemas de informação, monitoramento e avaliação. O Índice de Gestão Descentralizada - IGD/SUAS se constitui em um instrumento de concertação federativa, auxiliar nos custos de gestão pela introdução de critérios de equidade na definição de maior ou menor transferência de recursos, evitando problemas de continuidade de gestão, considerados os fatores: capacidade de gestão, tamanho da demanda e vulnerabilidade.

Os recursos institucionais constituídos pelo sistema identificam-se como

formas de garantir a cobertura da política de assistência, independentemente da realidade na qual irá se desenvolver. Com isso, amplia-se o alcance da sociedade aos direitos sociais, pois a assistência, no seu papel articulador de outras políticas, oportuniza direitos.

O SUAS possui uma estrutura que dialoga com os diferentes ambientes institucionais, com os diversos setores da sociedade e de governos. Sua estrutura tem cobertura em todo o território brasileiro e se operacionaliza a partir das competências estabelecidas, cujo lugar privilegiado de execução e prestação dos serviços é o lugar do cidadão, o território de convivência de diferentes cidadãos.

A dimensão territorialidade se insere como relevante na análise do SUAS, requer refletir acerca de sua organização, da definição das competências, das atribuições dos entes federados, da descentralização político-administrativa, mas também identifica qual é o lugar da prestação efetiva do serviço à sociedade, sem, contudo, ausentar e nem isentar nenhuma das esferas de governo, pois, independentemente do lugar, o princípio é a cooperação e o compartilhamento entre os entes federados, com a participação da sociedade. A esse respeito, estudo do Instituto de Políticas Econômicas e Sociais – IPEA destaca:

No âmbito da relação entre os entes federados para a produção da política social, sem dúvida, um dos conceitos mais importantes desde a Constituição de 1988 foi o da descentralização. A argumentação acerca das virtudes da descentralização baseia-se em duas linhas principais.

A primeira, que guarda estreita relação com a trajetória das políticas públicas sob o regime militar, inclui nas demandas de redemocratização a necessidade de maior participação na gestão das políticas públicas e de maior destinação de recursos aos governos locais. Com o avanço do processo de redemocratização, pelo menos de maneira formal ao longo dos anos 1980, a associação entre redemocratização e descentralização ganhou força, reafirmando a necessidade do fomento a formas de gestão descentralizadas como um dos requisitos essenciais para o aprofundamento e o aperfeiçoamento democrático.

Uma segunda linha de argumentação diz respeito ao princípio da subsidiariedade, que recomenda que a distribuição de encargos, sempre que possível, destine a responsabilidade da execução das políticas públicas para as esferas locais. Essas esferas, justamente por estarem mais próximas do cidadão, seriam consideradas então as mais

apropriadas para interpretar suas necessidades e implementar ações públicas que as atendam. Nesta ótica, a descentralização representaria para a gestão da política social um processo gerador de círculos virtuosos. (IPEA, 2008, p.37)

Pode-se dizer que essa foi a tônica do debate nos anos de 1990 na Assistência Social, onde o diretriz da descentralização orientou a ação dos governos locais, pela busca do seu fortalecimento.

Atualmente, a forma de condução e decisão sobre o gasto público está bastante alterada. Nas principais áreas, foram introduzidas formas novas de repartição de recursos, que buscam uma racionalidade capaz de romper com práticas clientelistas e corporativistas, presentes em períodos históricos anteriores. Aumenta rapidamente a relevância das transferências automáticas, fundo a fundo, baseadas em critérios como valores per capita ou metas acordadas entre as esferas. Na Assistência Social, o critério de repartição para o financiamento dos serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) toma como central o valor per capita.

O governo federal ainda cumpre papel importante e central, não só como indutor e financiador de políticas sociais, mas também como executor, revelando o caráter complexo do federalismo brasileiro. Ademais, como há enormes desigualdades entre estados e municípios brasileiros, tanto em termos das suas necessidades quanto em termos de recursos fiscais disponíveis para atendê-las, o papel do governo federal é estratégico para tentar compensar estas diferenças.

(IPEA, 2008, p. 37).

É preciso analisar a composição das competências e atribuições do conjunto de atores, dos processos pertencentes ao lócus correspondente de comando, execução e controle. A territorialidade precisa ser compreendida a partir do lugar de implementação da política, dos atores inseridos no processo, nos mecanismos de coordenação, de participação e do desenvolvimento de capacidades para alcançar os objetivos propostos.

Dentre os objetivos do SUAS conforme prevê o capítulo I, dos objetivos, artigo 2º, inciso II:

A vigilância sócio assistencial, que visa analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças de vitimizações e danos. Aqui está caracterizado um aspecto da articulação, que atua para a conjugação dos esforços para viabilizar o atendimento a partir das condições e da situação do território, de sua característica e da capacidade de ação dos órgãos instituídos.

De acordo com o Artigo 5º, Das diretrizes:

[...] descentralização político-administrativa e comando único das ações em cada esfera de governo, a definição dessas diretrizes identifica a distribuição de competências, mas resguarda o princípio da autonomia dos entes, quando assegura a direção chamada de comando único, em cada esfera de governo.

Com relação à organização e à gestão, conforme artigo 6º da mesma Lei, que o define como sistema descentralizado e participativo, os objetivos são destacados, de acordo com o que é pertinente à territorialidade:

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.

IV- Definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais. (distribuídas pelos diferentes territórios).

A consolidação da gestão compartilhada é um desafio, um exercício contínuo da democracia e do reconhecimento de que a complementaridade institucional é mais que um pressuposto de planejamento de política pública, é imprescindível na ação, na práxis, na implementação e na efetividade junto às populações dos diferentes territórios.

Nessa perspectiva, o co-financiamento é um importante elemento de articulação, pelo esforço dos diversos níveis de governo para os investimentos num dado território. Neste aspecto, o Índice de Gestão Descentralizada - IGD, definido no artigo 12- A da Lei do SUAS, é relevante, pois estabelece o apoio financeiro da União ao aprimoramento da gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social.

A definição dos níveis de gestão, conforme o inciso IV, do artigo 6º, respeita as diversidades regionais e municipais, cujas diferenças e especificidades são consideradas pela estrutura do sistema que organiza a gestão da política pelos tipos de proteção: básica e especial.

Na análise do SUAS, é necessário salientar a presença das entidades sem fins lucrativos de assistência social como ofertantes dos serviços de proteção básica e especial (artigo 6-C), compondo assim a rede de proteção social, seja local, regional ou nacional.

Importante afirmar a presença da filantropia e das organizações sociais na produção de bens e serviços sociais no decorrer da história

nas políticas sociais brasileiras, por ausência do Estado ou por dificuldade ou recusa deste em chegar às micro esferas sociais com seus serviços diretos. Recentemente, ampliou-se muito a participação das organizações sociais no cenário da assistência social consolidando seu peso político. Ações voluntárias de grupos e pessoas começam a ganhar legitimidade e institucionalidade e dão novo destaque às organizações sociais. Além disso, nos últimos anos o engajamento do setor empresarial com as causas sociais abriu espaço de realização de muitas práticas sociais inovadoras e importantes. (BEHRING& BOSCHETTI, 2008, p. 161)

Outro elemento importante de análise é a realização da Assistência Social integrada às políticas setoriais, para o provimento de condições para atender contingências sociais e promover a universalização dos direitos sociais.

Esses aspectos e a conformação entre estrutura e organização revelam as relações institucionais postas, as mediações que ocorrem no interior dessas mesmas relações, o ambiente democrático em que o processo ocorre e a efetiva intersectorialidade das políticas sociais na efetivação de direitos.

Ao inserir a Assistência Social como política integrante do sistema de Seguridade Social, a Constituição Federal de 1988 instaurou o princípio da cidadania como vetor dessa política e estabeleceu como parâmetro de sua organização a descentralização político-administrativa e a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação e controle de suas ações em todos os níveis. (OLIVEIRA, 1998, p.10).

Assim, aumenta a responsabilidade e a necessidade de organização dos processos e o controle dos resultados. Porém, Pereira chama atenção:

Requer a qualificação criteriosa do conceito de Seguridade Social. É preciso ter claro que as políticas de seguridade social, não devem ser confundidas com ações meramente técnico-gerenciais de provisão social, têm que ser entendidas como estratégias de ação coletiva que concretizam direitos. (PEREIRA, 2000, p. 91).

São muitas as dimensões de análise para se compreender, ou esboçar entendimento acerca do SUAS, pois como já descrito, trata-se de um processo de gestão de caráter complexo. O propósito está situado na implementação do Sistema SUAS no Distrito Federal - DF, decorridos oito anos de sua instituição.

Busca-se compreender a particularidade das competências definidas para o Distrito Federal, na forma da Constituição Federal de 1988, em seu título III, capítulo V, como ente parte da cooperação e do compartilhamento das responsabilidades

inerentes ao desenvolvimento da Assistência Social, pelas dimensões da implementação do SUAS.

Dentro dessa abordagem, porém, alguns elementos de análise deverão ter destaque no aprofundamento da investigação e compreensão: a territorialidade, como elemento de análise de cobertura da política, dos serviços ofertados, das estruturas contempladas, observado o planejamento, a definição de metas frente aos desafios do contexto local; a participação social, para identificar os mecanismos de controle social e sua efetiva atuação; a intersetorialidade enquanto processo de articulação e integração entre as políticas sociais que compõem a seguridade social; e as econômicas, para não perder de vista a dimensão humana das necessidades de atenção integral e integrada.

Dessa maneira, pretende-se compreender os processos que compõem o desenvolvimento do SUAS no DF. Embora recente no cenário nacional na condição de instrumento de gestão, o SUAS, enquanto sistema público atua de forma a organizar e estruturar a gestão da Assistência Social, reunindo contribuição de todos os entes federados para o seu aperfeiçoamento e afirmação.

Para isso, é imprescindível o exame da Política Nacional de Assistência Social – PNAS e de forma detalhada, da Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS. Essa legislação dá o suporte para o entendimento das atribuições, das competências e principalmente do papel do Distrito Federal perante o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, para, por fim, dar conta de identificar a capacidade institucional desenvolvida pelo DF na implementação da Política e a consequente cobertura da proteção social.

Para analisar o processo atual vivenciado pelo Distrito Federal no que diz respeito à implementação do SUAS, os fundamentos acerca do tema são essenciais para dar o aporte teórico ao estudo. Parte-se do pressuposto, conforme já mencionado, que a base legal de uma política pública é estruturante para sua implementação, porém não suficiente. Existem outras dimensões da estrutura social para que uma política se efetive, que vão desde a decisão política do gestor, da estruturação e organização institucional, até a relação com o público diretamente envolvido por essa política, os chamados caminhos para a implementação.

Trata-se de um sistema cuja política está estruturada e cujas competências e atribuições estão definidas. Isso significa que se está falando de um sistema com bases políticas, instrumentais e administrativas de uma política pública, a Assistência Social.

## REVISÃO TEÓRICA

Para este trabalho, que trata de implementação da Sistema Único de Assistência Social, enquanto instrumento de gestão de política pública, buscou-se como âncora para a compreensão qualificada desse processo, os estudos de Michael Hill, para quem:

O aparecimento de estudos sobre implementação, portanto, representa um grande avanço na análise de políticas. Ainda assim, tal como outras mudanças de paradigma nas ciências sociais, esse novo desenvolvimento intelectual começou a demonstrar suas próprias limitações. A distinção entre formulação e implementação de políticas tem sido destacada nas abordagens dos adeptos do modelo de etapas. Conforme enfatizado anteriormente, há razões pragmáticas para dividir o processo em estágios, e isso é particularmente relevante ao se lidar com o tópico da implementação.

A insistência em enfatizar a importância da implementação como processo distinto do de formulação e, portanto, merecedor, por si, de atenção, tem levado a uma ênfase exagerada sobre a diferença entre os dois processos. A tendência tem sido de tratar as políticas como entidades claras, indiscutidas, cuja implementação pode ser estudada separadamente. Isso tem gerado problemas metodológicos e também problemas acerca do grau em que as preocupações práticas da implementação podem envolver, explícita ou implicitamente, uma identificação com as perspectivas de alguns atores a respeito do que deveria ocorrer.

O objetivo é abordar as duas perspectivas, ou seja, refletir sobre a importância da distinção entre a formulação e a implementação no processo político e mostrar que, na prática, esse processo pode ser bastante confuso. (HILL, 2006, p. 62).

O processo pode parecer confuso, porém é importante destacar o papel da coordenação nos processos de gestão de políticas públicas, para evitar interpretações equivocadas acerca dos mecanismos para efetivação de políticas. É importante analisar os estudos sobre implementação a partir dos modelos “de cima para baixo” (top-down) e “de baixo para cima” (bottom-up).

No decorrer da evolução dos estudos sobre implementação, na segunda metade do século XX, desenvolveu-se um debate sobre os modelos “de cima para baixo” (top-down) e “de baixo para cima” (bottom-up). Como geralmente ocorre nessas controvérsias, a maioria dos acadêmicos opta por não aderir, de forma extrema, a nenhuma das posições. Não obstante, é útil analisar o debate pelas visões que fornece sobre alguns dos aspectos-chave da implementação.

A perspectiva “de cima para baixo” tem suas raízes no modelo de estágios e aconselha uma distinção clara entre a formulação e a implementação de políticas. Um ato da implementação pressupõe um

ato anterior, isto é, o ato de se formular o que precisa ser feito. Os primeiros estudos sobre implementação, portanto, enfatizaram a necessidade de colocar as políticas em prática. A preocupação estava em desafiar aqueles que, à época, não davam valor ao fato de que esse processo seria simples e direto (HILL, 2006, p. 64).

No universo da implementação de políticas, o alinhamento de objetivos é fundamental e a visão de futuro dentro da organização e entre as organizações responsáveis também é imprescindível para o sucesso da política.

Hill utiliza as análises formuladas por Pressman e Wildavsky, que preocupa-se com o grau em que o sucesso da implementação depende dos vínculos entre diferentes organizações e departamentos em nível local. O argumento deles é que as ações dependem de vínculos na cadeia da implementação, o nível de cooperação necessário entre os órgãos, para estabelecer esses vínculos, precisa estar próximo de 100%, para evitar que pequenos déficits acumulados criem um grande fracasso. Eles introduzem, então, a noção de “déficit de implementação” e sugerem que a implementação pode ser, assim, analisada matematicamente. (HILL, 2006, p.65)

Essa análise parece aplicável aos processos vivenciados nas organizações públicas, tanto nos procedimentos administrativos que apoiam a execução de políticas, como também nas políticas públicas propriamente ditas, onde a comunicação, a formulação de pedidos e o retorno à atenção dos pedidos fazem a diferença no resultado para as finalidades institucionais. Eis o efeito matemático dos processos precários da organização.

A esse respeito, cabe ressaltar os aspectos políticos inerentes ao processo de implementação de políticas públicas que levam a estabelecer as mediações necessárias para a consecução dos seus objetivos, pois nenhuma política é neutra, os atores do processo não são neutros e as instituições e organizações não são neutras. Portanto, a direção política e ideológica que orienta uma política define os métodos e as formas de implementação. Assim sendo, o elemento negociação, mediação, é inerente ao processo de implementação de qualquer política.

O estudo de Hill apresenta também as críticas à abordagem “de cima para baixo”:

Os argumentos se dividem entre os que tratam da natureza da política; os que se referem à inter-relação entre os processos de formulação e de implementação; e aqueles sobre o posicionamento normativo adotado pelos estudiosos da implementação. (HILL, 2006, pag. 66).

Observado o raciocínio adotado pelos autores Pressman e Wildavsky, de que “implementar” é um verbo que exige um objeto: as políticas, Hill chama atenção para o risco de uma armadilha lingüística e ressalta: “a política é, de fato, um conceito escorregadio, que somente

poderá emergir por meio de um elaborado processo que tende a incluir estágios convencionalmente descritos como implementação. (HILL, 2006, pag. 67)

Hill, destaca que o conceito de política com o qual trabalham os estudiosos da implementação, refere-se aos projetos políticos dos governos, mais precisamente, aos programas de governo que orientam a atuação dos políticos, que por vezes defendem ideais e objetivos sem efetivamente fazerem nada por eles, ou seja, sem trabalharem em prol da implementação desses ideais e objetivos. São as chamadas políticas simbólicas. (HILL, 2006, pag. 68)

Mesmo quando as políticas não são meramente simbólicas, é importante reconhecer que os fenômenos sobre os quais se devem basear as ações são produtos de negociações e compromissos.

É necessário então reconhecer que esse compromisso não é único e para sempre, mas pode se estender por toda a história da transformação da política em ações. Segundo, que os formuladores de políticas podem estar satisfeitos com essa situação, visto que ela permite que eles se esquivem de problemas decisórios. Se, então, os implementadores são afastados do processo original de estruturação de políticas e, talvez, até pertençam, de fato, a organizações “subordinadas” separadas, eles poderão ser vistos como responsáveis por problemas, inconsistências e por suas soluções impopulares. (HILL, 2006, pp. 68/69)

Questão importante diz respeito ao processo de implementação separado da formulação e ainda estabelecido em instâncias hierárquicas da organização. Essa separação enfraquece a capacidade institucional por falta de organicidade, por dificuldades no entendimento de objetivos, provocado por ausência de comunicação institucional, o que provoca barreiras para o sucesso da implementação.

Há ainda outro elemento importante nessa análise, que diz respeito à orientação política e ideológica. Por vezes posições antagônicas dentro da organização, sem o devido entendimento, mediação e acordo, podem naufragar os objetivos programáticos de uma política.

Outra dificuldade para a análise de políticas é que muitas ações de governo não incluem a divulgação de programas explícitos que exigem novas atividades. Eles envolvem ajustes nas atividades já existentes. O que torna ainda mais complexo o estudo da implementação é que o relacionamento entre ajuste de recursos e os programas substantivos pode ser indireto.

Algumas questões: o governo central exige alto desempenho dos governos locais, por um lado, e, ao mesmo tempo, restringe os recursos disponíveis; os ajustes ao contexto em que as decisões são tomadas vêm na forma de mudanças na política de recursos, mas podem ser também mudanças estruturais. Essas mudanças podem, às vezes, influir sobre os resultados substantivos. Pode, por exemplo, haver transferência de serviços de um organismo para outro, a criação

de novas regras sobre a administração desses serviços ou no estabelecimento de novos arranjos políticos. Essas modificações ao programa original são intervenções políticas de cima para baixo, comuns nas políticas públicas, mas a análise de seus efeitos depende do estudo sobre mudanças na balança de poder, devidas ao sistema de implementação.

Se a política em termos de posicionamento for contrastada com a política em termos de decisões inter-relacionais, sugere-se a continuidade de um processo de concretização. Também se conclui que pode ser difícil determinar onde termina a formulação de políticas e onde começa a implementação.

O processo de elaboração de políticas, freqüentemente continua durante a fase de implementação. Pode envolver flexibilidade contínua, a concretização de políticas em curso, ou ainda, um processo de vai-e-vem entre políticas e ações. Barrett e Fudge (1981, p.25) enfatizaram a necessidade de se considerar a implementação como um continuum de política/ação em que, com o tempo, ocorre um processo interativo e de negociações entre aqueles que buscam pôr as políticas em prática e aqueles de quem as ações dependem. (HILL, 2006, pp. 69/70/71/72).

Esse é o processo da vida real, não há formulação pronta, não há implementação conclusiva, há, de fato, um continuum no fazer político institucional que é complexo, mas nada que não possa ser resolvido com o bom comando político. Este sim é essencial para responder aos objetivos de uma política pública.

A alternativa “de baixo para cima”: olhar o outro lado da conversa é sempre importante como recurso para incertezas em qualquer estudo. Por isso cabe examinar a outra abordagem.

Os proponentes da abordagem “de baixo para cima” alegam que comparada ao modelo “de cima para baixo”, aquele está relativamente livre de premissas pré-determinadas. Há menor probabilidade de determinarem relações de causa e efeito, sobre relações hierárquicas ou outras relações estruturais entre atores e agências, ou sobre o que dever ia ocorrer entre eles.

O trabalho desenvolvido por Barrett e Hill (1981, p.19) acrescenta-se apoio ao argumento metodológico dessa perspectiva: “[...] para compreender o relacionamento entre política e ação é necessário afastar-se da visão normativa, ou gerencial, sobre como o processo deveria ser, e tentar encontrar a conceitualização que melhor reflita a complexidade e a dinâmica das interações entre indivíduos e grupos que buscam implementar as políticas, aqueles de quem as políticas dependem e aqueles cujos interesses são afetados pela proposta de mudança. Para tanto, temos postulado a adoção de uma perspectiva alternativa que se concentre sobre os atores e os órgãos em si e suas interações, e por um modelo de análise centrado nas ações, ou de

“baixo para cima”, como método para identificar com mais clareza quem parece estar influenciando o quê, o como e o porquê”.

Os autores sugerem uma abordagem mais realista sobre como ocorre a implementação, mais do que como a implementação deveria ser controlada. A realidade não se refere a um controle imperfeito, mas às ações como processo contínuo da interação, com políticas mutantes e passíveis de mudanças, uma estrutura complexa de interações e um mundo externo que condiciona a implementação, porque as ações governamentais recaem – e para isso são elaboradas – sobre a implementação e seus atores que são, por natureza, difíceis de controlar: a análise concentra-se melhor sobre os níveis em que isso ocorre, já que não se trata de mostrar deficiências de implementação, e sim de recriar as políticas.

Na crítica “de baixo para cima”, essa ênfase sobre as complexidades do conceito de políticas e da sua formulação sugere que a implementação possa ter um conceito ambíguo. (HILL, 2006, pp. 73/74)

Já foi dito que a implementação de fato é um continuum de ações no campo das políticas, não tem uma receita, tem métodos diferenciados, tem finalidades e objetivos que se opõem, mas que exatamente por isso interagem e se recompõem, transformam-se, renovam-se, pois a dinâmica da implementação dialoga com as mudanças na sociedade e no interior do Estado. Dentro de idas e vindas, as abordagens também podem ser compostas. É sempre possível haver uma combinação adequada à conjuntura. A esse respeito, Hill destaca:

A preferência por uma ou outra abordagem, por uma combinação das duas ou ainda por uma que tente aproveitar a outra, depende muito do que se esteja tentando fazer. Claramente elas podem ser integradas. É difícil ir além da identificação de elementos-chave que devem ser analisados no estudo da implementação e do reconhecimento da enorme importância da negociação e barganha que ocorrem durante o processo de políticas. (HILL, 2006, p. 86)

O estudo sobre a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS no Distrito Federal pressupõe, também, abordagem acerca de Políticas Públicas, ainda que, para este trabalho, não se exija o aprofundamento, cabendo, portanto, uma visão geral. Cabe, nessa perspectiva, registrar que este trabalho trata do SUAS enquanto instrumento de gestão de uma política que dialoga e se articula com outras políticas, as denominadas Políticas Públicas.

De forma abreviada, pode-se dizer que são as organizações políticas e as estruturas administrativas que materializam a ação do Estado para atender as necessidades e as demandas da sociedade e do Estado. Sendo assim, as políticas públicas se modificam e são modificadas em conformidade com as mudanças na sociedade e nas estruturas de Estado.

A história da Assistência Social no Brasil, sua trajetória da filantropia à seguridade social, os processos pelos quais passaram programas sociais conduzidos por essa política, e as instituições de Estado que a geriram historicamente, demonstram e exemplificam as mudanças que ocorreram no interior dessa política e que correspondem à dinâmica da sociedade, aos diferentes momentos históricos, na direção do aperfeiçoamento institucional e da garantia dos direitos.

Hoje, o marco da Política de Assistência Social é o direito e, para isso, são necessários arranjos capazes de garanti-los a partir dos princípios da proteção social. Para isso, então, é necessário desenvolver os mecanismos institucionais capazes de corresponder a esses princípios. Justamente nessa direção está situado o Sistema Único de Assistência Social, o instrumento de gestão da Assistência Social, vetor da implementação dessa política pública.

Para breve compreensão sobre Política Pública como atividade estatal, Saravia explica:

Mas o que é uma política pública? Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, idéias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. A finalidade última de tal dinâmica – consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política. Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou a modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

É importante destacar que o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta. Não é uma ordenação tranqüila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado. Não há, no presente estágio de evolução tecnológica, alguma possibilidade de fazer com que os computadores – aparelhos de racionalidade lógica por excelência – sequer consigam descrever os processos de política. (SARAVIA, 2006, pp. 28 e 29, vol. I)

A ação baseada no planejamento deslocou-se para a idéia de política pública. Sem descartar os aspectos positivos do planejamento, a dinâmica estatal enriqueceu-se com alguns conceitos derivados das

transformações operadas no campo da tecnologia, da economia e da administração. (SARAVIA, 2006, p. 26, vol.I).

Nessa perspectiva, o mesmo autor afirma:

“[...] a produção em matéria de políticas públicas busca analisar o modo de funcionamento da máquina estatal, tendo como ponto de partida a identificação das características das agências públicas ‘fazedoras’ de política; dos atores participantes desse processo de ‘fazer’ políticas das inter-relações entre essas variáveis (agências e atores); e das variáveis externas que influenciam esse processo”. (SARAVIA, 2006,p. 26, vol. I).

Ainda segundo Saravia, os elementos que podem caracterizar uma política pública, considerados por Thoening, são cinco:

“[...] um conjunto de medidas concretas; decisões ou formas de alocação de recursos; ela esteja inserida em um ‘quadro geral de ação’; tenha um público alvo (ou vários públicos); apresente definição obrigatória de metas ou objetivos a serem atingidos, definidos em função de normas e de valores”. O mesmo autor citado, fala que os processos de política pública são diferentes. “As políticas estruturam o sistema político, definem e delimitam os espaços, os desafios, os atores”. (SARAVIA, 2006, p. 32, vol. I).

Para este trabalho, cabe abordar mais o processo e menos os conceitos e modelos de política pública. Vale ressaltar, contudo, que a política pública está assentada em uma concepção e em um método de fazer política, de formular respostas aos problemas públicos, ou às questões que se apresentam ao poder público e às quais deve corresponder com as ações do Estado. O processo é político, e portanto, é da política, é da área e das áreas específicas da agenda pública, aqui entendida como segmento de política pública a exemplo da Assistência Social.

Nessa direção, é necessário tratar da formação da agenda governamental e, para isso, o trabalho de Gomide é relevante, ao tratar dos dois modelos que se destacam na literatura sobre processos de políticas públicas:

O modelo de “Fluxos Múltiplos” (*Multiple Streams Framework*) de John W. Kingdon, e a teoria do “Equilíbrio Pontuado” (*Punctuated-Equilibrium Theory*), desenvolvida por Frank R. Baumgartner e Bryan D.Jones.

O autor do modelo de “Fluxos Múltiplos” diferencia três tipos de agenda, construindo uma tipologia útil para a análise de casos concretos (VIANA, 1996): a não-governamental (ou sistêmica), a governamental, e a de decisão. A primeira contém assuntos e temas reconhecidos pelo público em geral, sem, contudo, merecer atenção do governo. A segunda inclui os problemas que estão a merecer atenção formal do governo. A agenda de decisão contém a lista dos problemas

e assuntos que efetivamente serão decididos. Segundo o modelo, é a convergência de três processos ou fluxos relativamente independentes que explica os motivos pelos quais certos problemas vão para a agenda de decisão, enquanto outros, apesar de reconhecidos, não provocam, necessariamente, uma ação efetiva do governo, quais sejam: o de reconhecimento do problema, o da formulação de soluções (policy), e o da política (politics). (GOMIDE, 2008, PP 07 e 08).

É da convergência entre os múltiplos problemas, interesses e articulações que é estruturada a agenda prioritária. Governos têm programa que é a base de suas ações no processo de implementação da gestão e é, portanto, sob essa orientação, que é política, que são decididas as agendas de políticas públicas. Gomide afirma:

O reconhecimento de um problema pode se dar em função de: i) uma crise ou evento dramático; ii) um indicador, pois tanto a magnitude de um dado como sua mudança chama a atenção das autoridades; e iii) acumulação de informações e experiências da execução das políticas existentes, cuja prática proporciona o relevo de novos problemas. A formulação das soluções depende dos especialistas da comunidade técnico científico que desenvolvem e apresentam diferentes propostas. Estas serão selecionadas sob os critérios de viabilidade técnica, financeira (custos toleráveis) e política (aceitação pública), de acordo com o momento e o contexto em que se dá o processo. Kingdon (1995) considera que as idéias geradas no fluxo das soluções não estão, necessariamente, relacionadas ao reconhecimento de problemas específicos. Por isso, as questões na agenda governamental não vêm aos pares (problemas e soluções). (GOMIDE, 2008, p. 08).

Existe, no processo de definição da agenda pública, uma complexidade inerente à política e às relações da política. Conforme Gomide:

Contudo, para um problema entrar na agenda é determinante o processo político – e este tem uma dinâmica própria. Uma conjuntura política favorável para um problema entrar na agenda pode vir tanto de uma mudança de governo, que traz novos atores ao poder, como da atuação das forças organizadas da sociedade, que têm sucesso em levar suas demandas ao governo, como ainda das mudanças no “clima nacional” (national mood), ou seja, de uma situação onde as pessoas, por um determinado período de tempo, compartilham das mesmas questões. (GOMIDE, 2008, p. 08).

Os processos de mobilização social com foco em temas diversos têm sido decisivos para a formação de agendas de políticas públicas, muito embora requeiram muita negociação, muita mediação de interesses e acordos para os conflitos. Nessa perspectiva, Gomide acrescenta:

Assim, não é a existência de uma solução que faz com que um problema seja inserido na agenda, transformando-se numa política: é necessário um contexto favorável no qual o problema seja reconhecido. Também não é apenas o contexto favorável que resulta na decisão de uma política: é preciso que o problema seja reconhecido e que existam soluções viáveis e aceitáveis. Portanto, é a conjunção dos três fluxos (problems, policies, and politics) que abre uma “janela de oportunidade” (policy window) para que uma questão vá para a agenda de decisão – do mesmo modo, uma “janela” se fecha quando um dos fluxos se desconjunta dos demais. Para Kingdon (1995), a abertura de uma janela de oportunidade é determinada, sobretudo, pelo reconhecimento do problema e pelo processo político, pois as propostas elaboradas pelos especialistas ascendem à agenda de decisão apenas quando um problema é reconhecido enquanto tal e existe demanda e “clima” político para a sua solução.

Para a junção dos três fluxos, apesar disso, são necessárias a existência e a atuação dos “empreendedores da política” (*policy entrepreneurs*), que são pessoas dispostas a investir seus recursos numa idéia ou projeto visando à sua concretização. Tais empreendedores, que são especialistas na questão, hábeis negociadores e têm conexões políticas, são encontrados dentro dos governos (dirigentes, burocratas, servidores de carreira) e na sociedade civil (lobistas, acadêmicos, jornalistas). Por conseguinte, desempenham papel essencial na articulação entre problemas e soluções, problemas e forças políticas, e entre estas e as propostas existentes. (GOMIDE, 2008, PP. 08 e 09)

#### A respeito da teoria do “Equilíbrio Pontuado”, Gomide comenta:

A teoria do “Equilíbrio Pontuado” (*Punctuated-Equilibrium Theory*), por sua vez, desenvolvida por Baumgartner e Jones (TRUE *et alii*, 2007), responde por que determinadas questões ficam restritas aos limites das comunidades de especialistas, enquanto outras ascendem à agenda de decisão. Grosso modo, o modelo parte da noção de que os processos de política pública se caracterizam por períodos de “equilíbrio” que são “pontuados” por períodos de mudança. Esta aconteceria quando um determinado tema vence o “monopólio da política” (*policy monopoly*), caracterizado pela situação na qual um problema é tratado somente dentro das comunidades técnicas, grupos de poder e subsistemas políticos, restringindo o surgimento de novas idéias, propostas e participantes, numa condição de “realimentação negativa”.

Fundamental no modelo de equilíbrio pontuado é a maneira de formular o problema, pois o modo como a questão é definida e apresentada pode favorecer o *status quo* ou a mudança. Assim, para que um problema chame a atenção do governo e da classe política, rompendo com a situação de “equilíbrio” e “realimentação negativa”, é necessária a construção de um novo entendimento sobre o mesmo ou de uma nova imagem (*policy image*). Por isso, a disputa em torno da definição e apresentação de um problema é central na disputa

política. As *policy images* são apresentadas por meio de informações empíricas e apelos emotivos, permitindo que o entendimento acerca da política seja comunicado de forma simples e direta, contribuindo para a sua difusão e seu acesso à agenda de decisão (TRUE *et alii*, 2007).

O desenvolvimento de uma nova *policy image* define um novo contexto institucional, uma arena favorável para a sua difusão (*policy venue*). Tal reposicionamento institucional é importante, porque enquanto algumas jurisdições são refratárias aos argumentos desenvolvidos, outras são favoráveis à condução de um tema, fornecendo o suporte necessário para o seu encaminhamento e decisão. Assim, de acordo com o modelo, uma nova imagem do problema e uma nova *policy venue* seriam capazes de romper com a situação de “equilíbrio”, atraindo novos atores e propostas, e levando o problema, assim, para a agenda de decisão. Após este processo, com a implantação da política formulada, seria gerado um novo ponto de equilíbrio.

Os modelos de fluxos múltiplos e equilíbrio pontuado tratam do processo de definição da agenda governamental numa perspectiva não racional, num ambiente marcado pela instabilidade e ambiguidade de objetivos. De acordo com o modelo de fluxos múltiplos, uma política pública não surge de um processo sequencial e ordenado, no qual as soluções sucedem os problemas. O reconhecimento de um problema, por si só, não garante a ação do governo por meio de uma política pública: é necessário um contexto favorável. A junção entre problema, solução e decisão para o encaminhamento de uma política seguem, assim, uma lógica sistêmica e contingente. Além disso, o modelo de equilíbrio pontuado mostra que a definição de um problema e de sua arena institucional pode favorecer a inércia ou a mudança. Portanto, processos moldam resultados, e decisões são dependentes do contexto em que são tomadas. (GOMIDE, 2008, p. 10)

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS passou longo período em processo de mobilização, discussão e debate em diversas arenas, em diferentes ambientes institucionais, em longos processos de negociação, pela constituição de espaços de articulação e pactos para se constituir em modelagem que atendesse os interesses mais complexos que expressam os diversos interlocutores desse debate. Entrou e saiu de cena muitas vezes na arena pública das decisões sobre prioridades.

A conjuntura de mudanças políticas na condução da política nacional ocasionada pela mudança de governo e do projeto político que passou a conduzir o Brasil na última década, oportunizaram a concretização do projeto do SUAS. Iniciativas governamentais na área social, dentre as quais, a criação do Ministério da Assistência Social, atual Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, a implantação do Programa Fome Zero e do Bolsa Família concorreram fortemente para colocar o SUAS no centro do debate como uma ação estruturante capaz de dar o suporte político na implementação do conjunto dos Programas liderados pelo MDS, para atuação junto com estados, municípios e Distrito Federal.

**Temas na atualidade, conforme o IPEA:**

De um lado, o campo da assistência social, historicamente associado ao clientelismo, à filantropia e à caridade, vem sendo aos poucos construído como um feixe de ações ancoradas em uma linguagem de direitos nas quais a descentralização, a coordenação intersetorial, a

participação e o controle social são tratados como elementos constitutivos. De outro lado, porém, significa que seu arranjo institucional tem sido forjado no bojo de um sistema universal mais amplo e integrado, o que origina desafios não triviais de orquestração, coordenação e articulação, entre outros, com a política de transferência de renda adotada no início dos anos 2000.

Esse é o caso, por exemplo, do convívio da assistência social com o PBF no âmbito do “guarda-chuva” do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). (IPEA, 2009, p. 58).

O SUAS, por princípio, tem a dimensão nacional e a oportunidade de reunir esses esforços para viabilizar a ação pública por intermédio de um novo arranjo institucional, o que foi importante para viabilizar objetivos nos diversos territórios. Dessa forma, outra dimensão importante da implementação que requer alguma reflexão é a territorialidade com base no federalismo, compreendido na perspectiva da cobertura do sistema de proteção social como princípio preconizado pelo SUAS e pela Assistência Social enquanto política pública. O federalismo é, portanto, decisivo para a análise do SUAS, articulando as noções de descentralização, por ser inerente ao SUAS enquanto sistema público de gestão da política de Assistência Social. Os conceitos de cooperação e compartilhamento também são pertinentes ao debate e à análise.

Marta Arretche explica como estão combinadas no Brasil as dimensões de coordenação e autonomia:

O formato de gestão que concentra autoridade no governo federal apresenta vantagens para a coordenação dos objetivos das políticas no território nacional, pois permite reduzir o risco de que os diferentes níveis de governo imponham conflitos entre programas e elevação dos custos da implementação. (ARRETCHE, 2006, p. 105)

A respeito de Políticas Sociais e Relações Intergovernamentais, conteúdo tão pertinente ao SUAS, Marta Arretche afirma:

As relações verticais na federação brasileira - do governo federal com os estados e municípios – são caracterizadas pela independência, pois estados e municípios são entes federativos autônomos. Em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social. Qualquer ente federativo está constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação assistência social, habitação, saneamento.

No início dos anos 90, a distribuição federativa dos encargos na área social derivava menos de obrigações constitucionais e mais da forma como historicamente estes serviços estiveram organizados em cada política particular. (ARRETCHE, 2003, p. 05)

Para a Assistência Social, isso é tão verdadeiro que todo o processo pelo qual passou essa política até a criação do SUAS foi de uma certa disputa em que o resultado

quase sempre foi a derrota quando se tratou de formação da agenda de governo em qualquer das esferas.

Marta Arretche afirma a respeito das políticas sociais e relações intergovernamentais:

No início dos anos 90, a distribuição federativa dos encargos na área social derivava menos de obrigações constitucionais e mais da forma como historicamente estes serviços estiveram organizados em cada política particular. (ARRETCHE, 2003, p. 06)

Ao longo dos anos 90, entretanto, efetivou-se a descentralização de encargos na área social. O Processo de descentralização, bem como a distribuição federativa de competências, assumiu uma trajetória particular em cada política setorial. (ARRETCHE, 2003, p. 10).

Os anos 90 foram significativos para o processo de descentralização de políticas públicas, a exemplo da assistência social. É verdadeiro afirmar que antes da Constituição de 1988 havia maior desorganização das políticas, dispersão de ações entre órgãos para cumprir as mesmas finalidades. Com isso, obviamente, havia dispersão de recursos e dificuldade de se atingir a integralidade das necessidades sociais.

A instituição do SUAS e sua implementação devem ser compreendidas como um processo histórico que reúne as diversas iniciativas antes dispersas em diferentes órgãos, cujo exemplo aqui considerado relevante são os programas de renda, agora reunidos em um único cuja referência é a família e que visa à garantia de direitos sociais básicos, por intermédio da articulação do sistema de proteção social para o enfrentamento das desigualdades.

Para além dessa iniciativa no campo dos direitos, o SUAS busca um método para alcançar aquilo que é mais caro às políticas públicas: o enfrentamento das desigualdades sociais. Esse método reúne um esforço de caráter federativo, sem o qual não é possível alavancar o desafio de construir um sistema, já que em si a federação já se constitui em um sistema.

Na federação brasileira, os entes federados gozam de autonomia administrativa. Essa autonomia, no entanto, quando se trata de um sistema de política pública que se pretende nacional, precisa estabelecer articulações, interseções, definidas como cooperação e compartilhamento, complementaridade, interdependência e ter a elasticidade capaz de atender as diferentes realidades, dialogar e atuar de acordo com cada realidade.

O federalismo, em parte, é um sistema. A busca por interdependência é uma noção que orienta o federalismo, mas é necessário também haver elasticidade. A flexibilidade, assim como a elasticidade federativa, é importante. A política pública requer arranjos específicos de acordo com a realidade local. Sistema não pode ter a noção de centralidade, requer entrelaçamentos tanto do ponto de vista horizontal, quanto do vertical, tanto intragovernamental, como intergovernamental.

O sistema Único de Assistência Social – SUAS é um sistema público que possui os objetivos de organizar, de forma descentralizada, os serviços socioassistenciais no Brasil e transformar a política de Assistência Social em uma política realmente federativa, por meio da cooperação efetiva entre União, estados, municípios e o Distrito Federal. Possui um modelo de gestão participativa, articula esforços e recursos nos três níveis de governo para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social, envolvendo diretamente as estruturas e marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal. Os serviços são organizados de forma contínua e por níveis de proteção social (básica e especial), como foco prioritário de atenção à família, seus membros e indivíduos.

Na perspectiva da ação governamental na implementação de políticas, não se pode deixar de registrar a relevância do papel institucional do Plano plurianual – PPA. Definido no artigo 165 da Constituição Federal passou a ter papel relevante na concertação federativa e no papel coordenador da gestão das políticas públicas.

A Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, instituiu o PPA do governo federal para o quadriênio 2012-2015 em 65 Programas Temáticos, sendo um deles o “Fortalecimento do SUAS”, que materializa a decisão política de implementação dessa política, o que abre grande oportunidade para o diálogo federativo.

Na perspectiva aqui destacada quanto às dimensões de implementação do SUAS, é significativo para este trabalho situá-lo na estrutura de planejamento do governo federal para adiante identificar as interseções com a implementação no Distrito federal.

O SUAS é um sistema público cuja coordenação é feita pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e, dessa forma, está inscrito no Plano “Mais Brasil” - PPA 2012 – 2015, como Programa Temático 2037 – “Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Os avanços do sistema, no entanto, dependem do esforço dos diversos níveis de governo. Todos contribuem para o alcance dos objetivos programáticos do governo federal consideradas as bases constitutivas do sistema, fundamentadas na articulação federativa.

Principais pontos abordados pelo Programa Temático “Fortalecimento do SUAS”:

- Ampliação e qualificação dos serviços de proteção especial básica e especial;
- Concessão de benefícios assistenciais e sua integração com os serviços da rede socioassistencial e das demais políticas setoriais;
- Gestão e controle social do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

**Objetivos do Programa Temático**

- Ampliar o acesso das famílias em situação de vulnerabilidade social ao acompanhamento familiar e ao atendimento pela proteção básica; qualificar os serviços e promover sua articulação com os benefícios e transferência de renda; assegurar o funcionamento da rede de proteção social básica e expandi-la nos territórios intramunicipais e de extrema pobreza; e induzir a estruturação de unidades públicas de prestação de serviços socioassistenciais, de acordo com padrões estabelecidos nacionalmente.

- Ampliar o acesso das famílias e indivíduos em situação de riscos sociais e violação de direitos aos serviços de acompanhamento e atendimento especializados; assegurar o funcionamento e expandir a rede de proteção social especial; qualificar os serviços ofertados e induzir a estruturação da rede de unidades de prestação de serviços de média e alta complexidade, de acordo com padrões estabelecidos nacionalmente.

- Conceder benefícios assistenciais a indivíduos que atendam aos critérios estabelecidos na legislação, contribuir para a integração entre os benefícios assistenciais e os serviços da rede socioassistencial e das demais políticas setoriais e qualificar a regulamentação do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e dos benefícios eventuais.

- Coordenar a gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), apoiando e acompanhando sua implementação nas demais esferas de governo, assim como organizar e coordenar a Vigilância Social, para o monitoramento das vulnerabilidades, riscos sociais e violações de direitos, dos padrões dos benefícios e ações ofertadas pela política de assistência social.

- Fortalecer o controle social e incentivar a participação da sociedade, visando ao aperfeiçoamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O programa temático do governo federal tem como centralidade o fortalecimento do SUAS e reúne nos seus objetivos as demais ações próprias da Assistência Social. O PPA do governo federal nesse sentido, pode ser indutor para a gestão do SUAS pelo DF e pelos demais entes federados.

## IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO DISTRITO FEDERAL.

A análise pretendida neste estudo está localizada nas competências do DF pertinentes ao SUAS, com o fim de identificar como as atribuições estão sendo viabilizadas, quais os recursos capazes de atendê-las, dificuldades, possibilidades e avanços na Política de Assistência Social do Distrito Federal e o conseqüente fortalecimento do Sistema Único da Assistência Social - SUAS.

Nessa perspectiva de fortalecimento do SUAS, a NOB/SUAS prevê, no seu capítulo IV – Pacto de Aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social:

Artigo 23. O Pacto de Aprimoramento do SUAS firmado entre União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios é o instrumento pelo qual se materializam as metas e as prioridades nacionais no âmbito do SUAS, e se constitui em mecanismo de indução do aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

É a expressão da articulação federativa, da concertação necessária para assegurar o princípio do sistema público da Assistência Social, o alinhamento de objetivos e metas nacionais, naquilo obviamente que é comum, preservando o que precisa ser diferenciado.

A NOB/SUAS estabelece no artigo 24.

O Pacto de Aprimoramento do SUAS compreende:

I - definição de indicadores;

II – definição de níveis de gestão;

III - fixação de prioridades e metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS;

IV – planejamento para o alcance de metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS;

V - apoio entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para o alcance das metas pactuadas; e

VI – adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação.

Conforme estabelece a Constituição Federal no Capítulo V, seção I, artigo 32, § 1º: Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

A organização política no Distrito Federal possui um caráter único. No mesmo eixo geográfico funcionam as instâncias local e nacional: o governo distrital e a Capital da República. É composto por Brasília e trinta outras regiões administrativas: Gama; Taguatinga; Brazlândia; Sobradinho; Planaltina; Paranoá; Núcleo Bandeirante; Ceilândia; Guará; Cruzeiro; Samambaia; Santa Maria; São Sebastião; Recanto das Emas; Lago Sul; Riacho Fundo; Lago Norte; Candangolândia.; Águas Claras; Riacho Fundo II; Sudoeste/Octogonal; Varjão; Parkway; Sobradinho II; Setor Complementar de Indústria e Abastecimento; Jardim Botânico; Itapoã; SIA; Vicente Pires; Fercal.

O SUAS, enquanto sistema público, é multidimensional, sendo que há a dimensão da burocracia, da política e a dimensão dos atores envolvidos, de governo, da sociedade e da relação com outros poderes.

No que diz respeito à articulação com outras políticas, na perspectiva da intersetorialidade, estão alicerçados os objetivos e metas, tendo como estratégia a dimensão da territorialidade, que diz respeito à cobertura da política, onde está localizado o serviço e a dimensão do acompanhamento e monitoramento da execução da política de Assistência Social no DF, com fundamento na gestão participativa.

A esse respeito, deve-se observar a implementação do SUAS no Distrito Federal como um dos quatro tipos de gestão, conforme o artigo 8º, § 2º da Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS. O SUAS de acordo com o Art. 3º da NOB/SUAS, tem como princípios organizativos:

- I – Universalidade;
- II – Gratuidade;
- III – Integralidade da proteção social;
- IV – Equidade.

Analisar a implementação do SUAS no Distrito Federal requer identificar os marcos regulatórios que o instituíram, a legislação pertinente do DF e a estrutura administrativa da gestão como mecanismos de efetivação da política no território. Embora o estudo esteja situado na particularidade do DF, reconhecê-lo como parte constitutiva de um sistema público integrado pelo conjunto de subsistemas articulados é a noção que orienta este trabalho.

#### DIMENSÃO DO MARCO LEGAL.

A execução de toda política desenvolvida pelo governo do Distrito Federal tem a seguinte Base Jurídica:

1. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
2. Lei Orgânica do Distrito Federal/LODF
3. Lei Orgânica de Assistência Social/LOAS  
LEI Nº 8.742, DE 07 DE DEZEMBRO DE 1993 - Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.
4. Lei Nº 11.346/2006 (LOSAN) - Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências
5. Decreto Federal Nº 6.273/2007 - Cria a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) no âmbito do SISAN .
6. Decreto Nº. 7.272 /2010 - Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências.

7. Lei nº 4.601/2011 (DF sem miséria) - Institui o Plano pela Superação da Extrema Pobreza no Distrito Federal – “DF sem Miséria” e dá outras providências

8. Decreto 33.849/2012 - Altera o Decreto nº 33.329, de 10 de novembro de 2011, dispondo sobre a execução das atividades de qualificação e capacitação profissional no âmbito do Plano pela Superação da Extrema Pobreza no Distrito Federal – “DF sem Miséria” e dá outras providências.

9. Lei nº 4.085/2008 - Dispõe sobre a Política de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências.

10. Decreto nº 33.142/2011 - Cria, no âmbito do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal – SISAN-DF, a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN-DF.

11. Lei nº 4.752/2012 - Dispõe sobre a criação do Programa de Aquisição da Produção da Agricultura – PAPA/DF e dá outras providências.

12. Decreto nº 33.642/2012 - Regulamenta a Lei nº 4.752, de 7 de fevereiro 2012, que cria o Programa de Aquisição da Produção da Agricultura – PAPA/DF.

13. Lei Complementar 770/2008 - Institui o Programa Bolsa Universitária, nas modalidades que especifica, e dá outras providências. <[www.sedest.df.gov.br](http://www.sedest.df.gov.br)>.

É preciso reconhecer que os marcos legais não determinam decisivamente a capacidade de gestão. É necessário identificar como e em que medida a norma se aplica à política, qual o nível de institucionalidade desenvolvida para a implementação de uma política pública.

A descrição da legislação do DF não identifica a existência de um plano distrital da Assistência Social, os planos estão segmentados e alinhados por programas oriundos do governo federal. Esse alinhamento é importante, porém há que se resguardar identidade local.

Do ponto de vista do Sistema, é importante a sinergia entre os entes, mas chama à atenção a ausência de um lugar que reúna os sistemas setoriais. Esse lugar poderia ser o Plano de Assistência Social do Distrito Federal que não foi por este trabalho identificado.

A Política de Assistência Social, conforme dispõe a Norma Operacional Básica da Assistência Social, em seu artigo 16, definiu as competências do DF:

São responsabilidades do Distrito Federal:

I - destinar recursos financeiros para custeio dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, da LOAS, mediante critérios e prazos estabelecidos pelo Conselho de Assistência Social do Distrito Federal - CASDF;

II - efetuar o pagamento do auxílio-natalidade e o auxílio-funeral;

III - executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;

IV - atender às ações socioassistenciais de caráter de emergência;

- V - prestar os serviços socioassistenciais de que trata o art. 23, da LOAS;
- VI - cofinanciar o aprimoramento da gestão, dos serviços, programas e projetos de assistência social em âmbito local;
- VII - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em seu âmbito;
- VIII - aprimorar os equipamentos e serviços socioassistenciais, observando os indicadores de monitoramento e avaliação pactuados;
- IX - organizar a oferta de serviços de forma territorializada, em áreas de maior vulnerabilidade e risco, de acordo com o diagnóstico socioterritorial, construindo arranjo institucional que permita envolver os Municípios da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - RIDE;
- X - organizar, coordenar, articular, acompanhar e monitorar a rede de serviços da proteção social básica e especial;
- XI - participar dos mecanismos formais de cooperação intergovernamental que viabilizem técnica e financeiramente os serviços de referência regional, definindo as competências na gestão e no cofinanciamento, a serem pactuadas na CIT;
- XII - realizar a gestão local do BPC, garantindo aos seus beneficiários e famílias o acesso aos serviços, programas e projetos da rede socioassistencial;
- XIII - alimentar o Censo SUAS;
- XIV - gerir, no âmbito do Distrito Federal, o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família, nos termos do §1º do art. 8º da Lei nº 10.836, de 2004;
- XV - elaborar e cumprir o plano de providências, no caso de pendências e irregularidades junto ao SUAS, aprovado pelo CASDF e pactuado na CIT;
- XVI - prestar as informações necessárias para a União no acompanhamento da gestão do Distrito Federal;
- XVII - instituir plano de capacitação e educação permanente do Distrito Federal;
- XVIII - zelar pela boa e regular execução, direta ou indireta, dos recursos da União transferidos ao Distrito Federal, inclusive no que tange à prestação de contas;
- XIX - proceder o preenchimento do sistema de cadastro de entidades e organizações de assistência social de que trata o inciso XI do art. 19 da LOAS;
- XX - viabilizar estratégias e mecanismos de organização, reconhecendo o pertencimento das entidades de assistência social como integrantes da rede socioassistencial em âmbito local;
- XXI - normatizar, em seu âmbito, o financiamento integral dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social ofertados pelas entidades vinculadas ao SUAS, conforme §3º do art. 6-B da LOAS e sua regulamentação em âmbito federal.

Dentre essas responsabilidades há àquelas que são próprias da dimensão da prestação dos serviços implementados pelo DF, pertencem ao nível da execução direta. O inciso IX trata da dimensão da territorialidade, como forma de organização para atuação da política. Já o inciso XI chama a atenção para o aspecto do federalismo próprio à concepção do sistema, assegurando que as pactuações entre os níveis de governo se efetivem em cada um deles. Para garantir isso, as outras responsabilidades reafirmam o compromisso com essa cooperação.

## DIMENSÃO CAPACIDADE TÉCNICO-ADMINISTRATIVA DO ÓRGÃO COORDENADOR DA POLÍTICA.

É importante identificar as condições institucionais para a coordenação e implementação da política. A implementação do SUAS demanda institucionalidade para se constituir enquanto sistema ou parte de um sistema que se afirma pelo princípio da universalidade enquanto direito à política de Assistência Social.

Nessa direção, o Distrito Federal está estruturado para implementar o SUAS:

A Secretaria de Desenvolvimento social e Transferência de Renda – SEDEST, do Distrito Federal – DF, criada em 2007, passou por reformulações administrativas e técnicas a partir de 2011, que lhe configuraram maior eficiência, efetividade e eficácia institucionais. É regida pelas disposições do Decreto nº 33.187, de 8 de setembro de 2011 e Decreto nº 33.668, de 21 de maio de 2012, por seu Regimento Interno e legislação complementar.

Tem como objetivo primordial garantir e efetivar o direito à proteção social para a população em situação de vulnerabilidade e risco social, por meio da oferta de serviços e benefícios que contribuam para o desenvolvimento social no DF. Está alicerçada nos princípios de gestão democrática responsável, compartilhada e transparente, na qualidade do gasto dos recursos públicos, dos serviços e benefícios ofertados e de seus impactos.

A atuação da Sedest compreende a formulação de diretrizes e políticas governamentais voltadas à garantia e à promoção de direitos, à proteção social, ao enfrentamento da pobreza e extrema pobreza, à redução das desigualdades sociais e ao provimento de condições para a superação das vulnerabilidades e riscos sociais.

Em sua trajetória, a Sedest tem protagonizado a concepção, o desenho e a efetivação de um modelo de desenvolvimento social para o DF, que tenha como base definidora a lógica do direito, da cidadania e da integração das políticas públicas, que priorize as famílias e os grupos socialmente mais vulneráveis e que seja capaz de promover maior justiça social e melhor qualidade de vida à população.

O Decreto Nº 34621, de 30 de agosto de 2013, altera a estrutura administrativa dessa Secretaria. A Secretaria é órgão estratégico da Administração Direta do Governo do Distrito Federal, responsável pela execução das políticas de Assistência Social, Transferência de Renda e de Segurança Alimentar e Nutricional, da gestão do Sistema Único de Assistência Social e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do DF; além de programas e projetos de inclusão social e produtiva, do campo de ação das políticas sob sua gestão. <[www.sedest.df.gov.br](http://www.sedest.df.gov.br)>

No Distrito Federal, a assistência social está sob a coordenação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Transferência de Renda – SEDEST, que possui em sua estrutura organizacional, Subsecretarias, com estrutura muito similar à estrutura do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. São as Subsecretarias de

Assistência Social, de Transferência de Renda, de Segurança Alimentar e Nutricional, a Extraordinária do DF sem Miséria e Projetos Especiais, de Avaliação e Gestão da Informação, de Fomento à parceria e de Administração Geral.

A Subsecretaria de Assistência Social (Subsas), unidade orgânica de comando e supervisão, diretamente subordinada ao Secretário de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda, compete a formulação da política de assistência social do Distrito Federal; a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); o planejamento e execução de ações relativas à proteção social básica e proteção social especial; a implementação da vigilância socioassistencial e contribuir para a efetivação e fortalecimento do controle social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). <[www.sedest.df.gov.br](http://www.sedest.df.gov.br)>

As atribuições descritas evidenciam sinergia com as responsabilidades do DF previstas na NOB/SUAS. Cabe observar que, na perspectiva da ampliação do escopo da política, são incorporadas outras atribuições à secretaria responsável preponderantemente pela gestão do SUAS.

A Subsas é responsável também por planejar e coordenar os projetos de enfrentamento da pobreza, subsidiar a avaliação e monitoramento das ações socioassistenciais e a construção e definição de indicadores de desempenho; propor diretrizes para o financiamento de serviços e benefícios socioassistenciais; participar e subsidiar a elaboração da proposta orçamentária anual do Fundo de Assistência Social do Distrito Federal (FAS/DF), coordenar a implantação da Política para Inclusão Social da Pessoa em Situação de Rua, além de realizar as articulações necessárias junto aos órgãos governamentais e não governamentais para a implantação de serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Distrito Federal.

A Subsecretaria está organizada em três coordenações: Coordenação de Gestão do Sistema Único de Assistência Social, de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial.

A Coordenação de Gestão do Sistema Único de Assistência Social tem entre suas principais funções implementar, acompanhar e avaliar a gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Distrito Federal; propor instrumentos de regulamentação da Política de Assistência Social; apoiar e acompanhar a implantação e implementação dos princípios e diretrizes do SUAS; subsidiar o monitoramento e avaliação de serviços; promover, em conjunto com as Coordenações de Proteção Social Básica e Especial, a integração da rede pública e privada de serviços, programas e projetos, entre outras. <[www.sedest.df.gov.br](http://www.sedest.df.gov.br)>

Pode-se depreender que as estruturas que integram a SubSecretaria de Assistência Social – Subsas, a partir das descrições das Coordenações que a compõem, estão organizadas para atuar de forma complementar, integrando finalidades para cumprimento das responsabilidades do DF em conformidade à NOB/SUAS.

A Coordenação de Proteção Social Básica responde por serviços, programas, projetos, benefícios socioassistenciais e ações de proteção social básica que compõem a Política de Assistência Social, a atuação nos processos relativos à gestão da Proteção Social Básica, incluindo a articulação e pactuação de parcerias e interfaces com a rede socioassistencial, com outras políticas e órgãos de defesa de direitos para efetivação da proteção integral às famílias e indivíduos, além da implantação dos equipamentos de Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social.

A Coordenação de Proteção Social Especial tem entre suas atribuições a coordenação dos serviços, programas, projetos e ações de proteção social especial, destinados a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de violência física ou psicológica, abuso ou exploração sexual, abandono, rompimento ou fragilização de vínculos por motivo de afastamento do convívio familiar, entre outras situações de violações de direitos; a implantação de unidades de Proteção Social Especial do SUAS e dos serviços nelas ofertados e referenciados; apoiar estratégias de mobilização social pela garantia de direitos de grupos populacionais em situação de risco e de violação de direitos; participar da construção de indicadores, critérios e parâmetros que deverão orientar a definição, a expansão e a revisão dos serviços, programas, projetos e ações socioassistenciais de Proteção Social Especial e subsidiar a Subsias na coordenação e implantação da Política de Inclusão Social das pessoas em situação de Rua do Distrito Federal. <[www.sedest.df.gov.br](http://www.sedest.df.gov.br)>

Essa estrutura parte da coordenação da política de Assistência Social, é em essência a área responsável pela gestão do SUAS. É, portanto, o ambiente institucional que viabiliza o sistema, que dá cumprimento às normas, adequando-as à política, o que demonstra o desenvolvimento de capacidade técnico-administrativa para a gestão dos processos de implementação do SUAS. Reconhecer a capacidade institucional desenvolvida pelo DF não dispensa considerações ao processo histórico de instituição do SUAS no Distrito Federal. Significa a certeza de que essa é uma conquista recente, não da estrutura, nem do órgão coordenador, mas da política enquanto afirmação de direitos, como política de Estado.

Outro aspecto que evidencia a capacidade técnico-administrativa para a coordenação da política, diz respeito ao Planejamento. Por essa razão, um breve exame no Plano Plurianual do DF, como instrumento de planejamento e instituição da agenda estratégica é relevante.

#### Programa Temático 6211 – GARANTIA DO DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL:

**OBJETIVO GERAL:** Universalizar a proteção social não contributiva como sistema de provisão de serviços e benefícios sociais instituídos e garantidos pelo Estado para enfrentar situações de risco social ou privações sociais já instaladas e implementar a gestão de Sistema Único de Assistência Social, com centralidade na família e no território onde esta vive.

#### **MACRODESAFIO:**

O programa temático está vinculado aos Macrodesafios:

Aumentar a qualidade de vida promovendo mobilidade com qualidade, garantindo moradia digna, ordenamento territorial e o uso sustentável dos recursos naturais.

Reduzir as desigualdades sociais, superar a extrema pobreza no DF e RIDE, garantindo renda, acesso aos serviços, gerando oportunidades de emprego e renda nas áreas rural e urbana.

Objetivo Específico

O programa temático é composto de 4 Objetivos Específicos, conforme seguem abaixo:

001 - Aprimorar a Gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS no Distrito Federal, Conferindo Eficiência e Eficácia à Rede de Atendimento e Proteção Social dos Usuários da Política de Assistência.

002 - Garantir Proteção Social Especial às Famílias e Indivíduos em Situação de Risco Pessoal e Social, com Violação de Direitos e/ou Vínculos Familiares Fragilizados ou Rompidos.

003 - Garantir proteção social básica às famílias em situação de vulnerabilidade social no Distrito Federal, fortalecendo sua função protetiva e os vínculos familiares e comunitários e promovendo o acesso e usufruto de direitos socioassistenciais e o desenvolvimento de potencialidades e aquisições.

004 - Reduzir a exclusão social capacitando jovens, mulheres e produtores rurais no manejo sustentável dos recursos naturais do cerrado e capacitação de jovens para guiar visitantes para a COPA 2014. (Fonte, Avaliação PPA 2102/GDF)

O Programa Temático “A garantia do Direito à Assistência Social”, resguarda afinidade com o Programa Temático “Fortalecimento do SUAS” do Plano Plurianual - PPA do Governo Federal. Essa afinidade programática é muito importante para a implementação de um sistema público, pois os fins a que se propõe e os destinatários da política são os mesmos, os cidadãos, para os quais se prestam e devem se prestar as políticas públicas.

Nessa perspectiva, tem que haver cooperação, é necessário constituir interseções, desenvolver compartilhamento, desenvolver complementaridade, onde se estabeleçam elos que vão associar diferenças e afinidades que constituirão o conjunto, que efetivamente fazem o movimento intrínseco à concepção de sistema.

## DIMENSÃO TERRITORIALIDADE

O objetivo geral do Programa Temático do Plano Plurianual do DF explicita a dimensão territorial:

“Universalizar a proteção social não contributiva como sistema de provisão de serviços e benefícios sociais instituídos e garantidos pelo Estado para enfrentar situações de risco social ou privações sociais já instaladas e implementar a gestão de Sistema Único de Assistência Social, com centralidade na família e no território onde esta vive”.  
<[www.sedest.df.gov.br](http://www.sedest.df.gov.br)>

O Sistema Único de Assistência Social está assim organizado:

“Em níveis de proteção: proteção social básica e proteção social especial, de modo a atender às demandas dos cidadãos de acordo com o nível de complexidade”. ([www.sedest.df.gov.br](http://www.sedest.df.gov.br))

A Proteção Social Básica é voltada para a população que vive em situação de pobreza ou extrema pobreza, com ausência ou baixa renda e com dificuldade de acesso aos serviços públicos. O objetivo é prevenir situações de violação de direitos e que as relações familiares e comunitárias sejam desgastadas. Nesse contexto, a Proteção Social Básica trabalha o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e a prevenção de situações de risco social. Os serviços acontecem nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), nos Centros de Convivência (COSEs) e em entidades socioassistenciais conveniadas a Sedest.

A Proteção Social Especial é a modalidade de atendimento, dentro do SUAS, que oferta serviços, programas e projetos especializados, destinados a famílias e pessoas que estão em risco pessoal e social, ou seja, com seus direitos violados, ameaçados ou sem acesso à eles. Muitas situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social podem afetar as relações familiares e na comunidade, gerando conflitos, desentendimentos, tensões e rupturas, demandando, portanto, um atendimento especializado e maior articulação entre os órgãos de defesa de direitos (Ministério Público, Defensoria Pública, Juizados, Conselhos etc.) e outras políticas públicas setoriais (tais como Saúde, Educação, Habitação, entre outros). <[www.sedest.df.gov.br](http://www.sedest.df.gov.br)>

É importante observar que a cobertura do atendimento se dá tanto pela ação direta do órgão oficial do Distrito Federal, quanto pelas organizações e entidades socioassistenciais que integram o SUAS. Esse é um aspecto da política que parece contribuir tanto para a ampliação da cobertura, um em relação à demanda por serviços, seja pela cobertura territorial, outro de promover a integração da ação do Estado com as iniciativas da sociedade, reconhecendo-as como legítimas.

Nessa dimensão de análise, é necessário identificar a cobertura da política no território, área de abrangência da ação do Estado, por intermédio da política de Assistência Social e seu mecanismo de implementação, o SUAS no DF.

As Regiões administrativas que têm atuação da Assistência Social com equipamento público são:

CRAS: Brasília; BrazlândiaVeredas; Candangolândia; CeilândiaNorte; Ceilândia P Sul;Estrutural; Gama; Guará; Itapoã; Núcleo Bandeirante; Paranoá; Planaltina Araponga; Planaltina Buritis IV; Planaltina; Recanto das Emas; Riacho Fundo I; Riacho Fundo II; Samambaia Expansão; Samambaia SUL; Santa Maria; São Sebastião; Sobradinho; Sobradinho Fercal; Sobradinho II; Taguatinga; Varjão. <<http://www.mds.gov.br>>

CREAS:Brasília (áreas de abrangência:Cruzeiro Lago Sul, Lago Norte, Sudoeste, Octogonal, Brasília, Candangolândia, Núcleo Bandeirante, Park Way, Guará, Varjão, Varjão, São Sebastião, SIA); Samambaia; Ceilândia; Estrutural; Gama; Planaltina/DF; Sobradinho; Taguatinga; Brazlândia. <<http://trabalheemrede.no.comunidades.net>>.

Pode-se identificar que a cobertura do SUAS no DF é condizente com a conformação espaço/território do Distrito federal. Existe compatibilidade entre territorialidade e implantação dos serviços, sobretudo no que diz respeito aos CRAS.

Com relação aos CREAS, dada a sua especificidade no atendimento, considera-se recomendável do ponto de vista do investimento na política, que, quanto maior e mais qualificada for a atuação dos CRAS, menor será a necessidade de implantação dos CREAS. O menor número de unidades, assim como a agregação de regiões em Brasília para o atendimento, é também justificável em virtude da natureza do serviço demandar grande articulação com outras políticas.

## DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Vinculados à estrutura da SEDEST existem dois Conselhos: o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal. Para fins de implementação do SUAS, interessa mais o Conselho de Assistência Social. O Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, possui as seguintes atribuições:

O Conselho de Assistência Social do Distrito Federal-CAS/DF, criado pela Lei Distrital 997, de 29 de dezembro de 1995, e suas alterações, é órgão colegiado e deliberativo, de caráter permanente, integrante do sistema descentralizado e participativo de assistência social, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, e vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública do Distrito Federal responsável pela coordenação e execução da Política de Assistência Social, atualmente a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda-SEDEST. <[www.sedest.df.gov.br](http://www.sedest.df.gov.br)>

Uma observação importante a respeito da atribuição do Conselho é quanto à existência de outro conselho que trata da segurança alimentar e nutricional, enquanto órgão colegiado e deliberativo, integrante do sistema descentralizado e participativo, pertinente à política de assistência social. Fica a indagação quanto ao paralelismo que incide na coordenação da política, na ação efetiva e no processo participativo. São objetivos do Conselho:

Efetivar, no âmbito do Distrito Federal, o processo descentralizado e participativo da assistência social, previsto na Constituição Federal, na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS e na Lei Orgânica do Distrito Federal;

Aprovar, com base nas prioridades e diretrizes estabelecidas pela Conferência de Assistência Social do Distrito Federal, proposta de Política de Assistência Social, a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública do Distrito Federal responsável pela coordenação da Política de Assistência Social, atualmente a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda; (Inciso com a redação da Lei nº 4.198, de 2/9/2008.)

Funcionar em articulação com o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, conselhos distritais congêneres e órgãos formuladores e executivos de políticas setoriais de desenvolvimento socioeconômico, mantendo interfaces com estes diferentes organismos;

Atuar em consonância com as normas, critérios, políticas e orientações emanadas do Conselho Nacional de Assistência Social;

Zelar pela transferência da política de assistência social no Distrito Federal, democratizando as informações sobre esta política;

Respaldar a política de Assistência Social em atividades permanentes de estudos, pesquisas e capacitação de recursos humanos, preservando a sua qualidade e adequação à realidade do Distrito Federal. O papel do Conselheiro, bem como seus atos deve ser pautado de acordo com a Lei nº. 8.429/1992, publicada no Diário Oficial da União, em 03 de junho de 1992, que destaca em seu Artigo 4º: *os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.*

**A tarefa dos Conselheiros neste órgão é justamente exercer o poder em nome do povo, conquistar o direito, discutir, pautar, defender, contribuir com a Política de Assistência Social em nome daqueles que o elegeram.** A atual composição é da gestão de Conselheiros para o período, 2012/2015. <[www.sedest.df.gov.br](http://www.sedest.df.gov.br)>

O Objetivo descrito reafirma a observação em relação à atribuição do Conselho e o possível paralelismo na coordenação da política pela ação de outro conselho que atua também na definição de prioridades que serão coordenadas e executadas pela mesma política e pelo mesmo órgão coordenador e implementador da Assistência Social.

O Conselho de Assistência Social do Distrito Federal funciona em articulação com o conselho nacional, o que parece relevante para a ação descentralizada e participativa, considerando as articulações necessárias entre os entes. Também se articula com outros conselhos de outras políticas resguardando a imprescindível intersetorialidade na implementação da política, para ação articulada na execução e prestação de serviços.

Ainda contemplado nos objetivos do Conselho, está a aprovação com base nas prioridades e diretrizes estabelecidas pela Conferência de Assistência Social do Distrito Federal, proposta de Política de Assistência Social. Isso demonstra o papel coordenador do processo participativo, que o Conselho desempenha, já que guarda estreita relação entre participação social e decisão para a implementação da política.

Visto assim, compreende-se a conferência como espaço de participação social, ambiente político de proposição e deliberação, mas que tem no conselho um espaço de mediação entre o que é deliberado e o que será efetivamente implementado pelo órgão gestor.

A X Conferência de Assistência Social do Distrito Federal teve como tema: a “Gestão e o financiamento na efetivação do SUAS” e foi realizada durante os dias 18 a 20 de outubro de 2013.

Esse evento foi precedido por um conjunto de 15 conferências regionais.

As Conferências Regionais de Assistência Social do DF reuniram cerca de 4.000 pessoas, entre beneficiários de programas e serviços, trabalhadores da política, instituições socioassistenciais, e representantes do Governo. As 15 Conferências promoveram a discussão e a avaliação dos avanços e desafios da política nas diversas regiões administrativas e apontaram as demandas prioritárias de cada cidade, especialmente em relação à gestão e ao financiamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

As Regionais também foram responsáveis por eleger os 451 delegados que fizeram parte da X Conferência Distrital de Assistência social, representando os segmentos do governo e da sociedade civil (usuários, trabalhadores e entidades), que terão papel fundamental na defesa dos interesses e demandas coletivas (julho a setembro 2013). <[www.sedest.df.gov.br](http://www.sedest.df.gov.br)>

Esse processo teve como síntese: 242 propostas e 03 recomendações aprovadas, sendo 225 propostas para a política de assistência social; 17 propostas para outras políticas públicas; e 03 recomendações para outras políticas públicas.

Dentre as propostas para outras políticas, predominou a demanda por segurança alimentar e nutricional, liderando bem à frente das demais, como educação, saúde, segurança pública, trabalho e esporte. Observe-se que a intersetorialidade das políticas públicas se coloca como desafio para os objetivos da política de assistência social.

Curiosamente, a segurança alimentar que está sob a coordenação do mesmo órgão gestor da assistência social aparece como a demanda mais forte para a articulação de políticas. Esse fato revela certa dificuldade de articulação intrainstitucional, que não se pode descrever as razões por absoluta falta de elementos de análise, razão pela qual fica apenas a indicação.

Nas conferências regionais, dentre as deliberações para o aprimoramento da política de assistência social, destacaram-se:

Ampliação das Unidades (CRAS, CREAS, COSES); nas áreas de maior vulnerabilidade social, necessidade de realização de concurso público, formação continuada e de política de saúde ocupacional para os trabalhadores do SUAS; humanização e integralidade do atendimento aos usuários; fortalecimento do trabalho intersetorial e a implantação de equipes e unidades volantes/móveis/itinerantes, para atendimento às famílias residentes em áreas rurais, de assentamentos e demais localidades de difícil acesso. <[www.sedest.df.gov.br](http://www.sedest.df.gov.br)>

Aqui se pode identificar diferentes necessidades de investimento para o fortalecimento institucional do SUAS, tanto de estrutura, quanto de força de trabalho e recursos institucionais para ampliação de capacidade técnico-administrativa.

A análise das capacidades do Estado, sobretudo de sua dimensão técnico-administrativa (ou burocrática) – ou seja, a existência de organizações, instrumentos e profissionais competentes, com habilidades de gestão e coordenação de ações nas esferas governamental – vem sendo admitida como chave para o

entendimento e o fortalecimento do processo de desenvolvimento nacional em bases consistentes. (Gomide e Pires, p. 26 IPEA)

As Regionais também apontaram a priorização do atendimento à população em situação de rua e o fortalecimento do programa Cidade Acolhedora; o fortalecimento das ações voltadas às pessoas com deficiência e à juventude, além da ampliação dos mecanismos e da participação da comunidade no controle social da política, com ações como fóruns locais de assistência social; além de reuniões descentralizadas e ampliadas do Conselho de Assistência Social nas regiões administrativas. <[www.sedest.df.gov.br](http://www.sedest.df.gov.br)>

As conferências regionais evidenciam o potencial de cada território. Por isso, merece destaque essa iniciativa do governo do Distrito Federal em promover espaços de discussão de forma descentralizada. A priorização dessas conferências identificam que a sociedade almeja cada vez mais a ampliação dos espaços de participação social, além da ampliação dos serviços e da qualidade.

Entre as recomendações para outras políticas públicas, destacam-se a garantia de atendimento prioritário dos usuários do SUAS e do PBF nos equipamentos públicos de esporte e da saúde e a construção de novas creches públicas, além da priorização dos usuários do programa Bolsa Famílias nas vagas disponibilizadas pela Secretaria de Trabalho. <[www.sedest.df.gov.br](http://www.sedest.df.gov.br)>

O aspecto da articulação entre as políticas foi destacado pelas conferências regionais, tanto para atender a integralidade dos direitos a partir dos programas sociais, quanto para a ação efetiva de todas as políticas, contemplando o conjunto das necessidades humanas.

Do ponto de vista do órgão coordenador da Política de Assistência Social no DF, que em conjunto com o Conselho de Assistência Social do DF realizou a Conferência, é importante destacar o texto do pronunciamento do gestor:

“Todos juntos, Governo, trabalhadores e beneficiários construindo o aprimoramento do SUAS. As Conferências são os mais importantes espaços de controle social e de diálogo entre governo e sociedade. Na oportunidade, fizemos um balanço de nossas ações desde a última conferência, que ocorreu em 2011. Foi também uma oportunidade de prestação de contas para a população, para que os atores diversos, sobretudo os sujeitos da política, confirmem o que fizemos e nos indiquem correções de rumo e novas agendas para seguirmos avançando na concretização do direito à Assistência Social no Distrito Federal”, comentou o Secretário de Assistência Social do Distrito Federal, Daniel Seidel. <[www.sedest.df.gov.br](http://www.sedest.df.gov.br)>

A condução de uma política pressupõe o compromisso e a determinação política para estruturá-la e implementá-la. Não foi possível identificar o discurso de outros atores da política de assistência social a respeito da participação e das outras dimensões de análise da implementação, porém a declaração do dirigente do órgão gestor, expressa princípios democráticos que orientam os mecanismos de implementação desenvolvidos pelo Distrito Federal no âmbito da Assistência Social.

A produção de políticas públicas envolve naturalmente a constituição de arranjos institucionais que entrelacem instituições políticas com requisitos jurídico-organizacionais necessários à constituição de capacidades técnico-administrativas. No entanto, tal entrelaçamento não é trivial, pois pode envolver tensões (ou mesmo dilemas) ao significar, por exemplo, que a ampliação da participação de atores da sociedade civil ou do sistema político-representativo (como partidos ou parlamentares) prejudica a produção de decisões eficientes e céleres. Isto sem mencionar o argumento que decisões insuladas da influência política poderiam gerar decisões tecnicamente “superiores”. (Gomide e Pires, p. 27 – IPEA)

A realização de duas conferências dentro de um período de governo é uma iniciativa que merece destaque e depõe favoravelmente à gestão participativa. Fazer balanço da política é necessário, corrigir rumo também, mais ainda quando esse balanço e essa correção de rumo são feitas a partir da escuta mútua, sociedade e Estado.

Ao se inquirirem as capacidades estatais contemporaneamente necessárias à produção de políticas bem sucedidas de desenvolvimento, a questão central passa a ser como e por meio de quais arranjos institucionais as possíveis complementaridades entre democracia e ação do Estado podem ser equacionadas, seja pela neutralização e equilíbrio de tensões, ou por sua transformação em sinergias. (Gomide e Pires, p.27 – IPEA)

O processo desenvolvido pelo Distrito Federal, por intermédio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda – SEDEST, pertinente à realização da X Conferência de Assistência Social, explicita o debate democrático entre sociedade e governo, de forma ampla, descentralizada e obedecendo a conformação territorial do Distrito Federal, o que proporciona a escuta e a participação das diferentes realidades, dá correspondência aos princípios organizativos do SUAS: universalidade, gratuidade, integralidade da proteção social e equidade.

Reconhecer a capacidade institucional desenvolvida pelo DF não dispensa considerações ao processo histórico de instituição do SUAS no Distrito Federal, os processos que envolveram as mudanças de paradigma, da cultura institucional que, por muito tempo, orientou a ação do Estado no âmbito da assistência social.

## CONCLUSÃO

A Assistência Social enquanto política pública está mais fortalecida, desenvolveu instrumentos próprios de gestão com a aprovação do SUAS. Desde que foi promulgada a Constituição Federal de 1988, abriu-se uma janela de oportunidades, cujas consequências foram aplicadas à legislação avançada não só no âmbito específico da assistência social, como em diferentes áreas dos direitos sociais, a exemplo do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Esse processo de avanços e maturidade política se deve muito à força da organização dos movimentos sociais. A ampliação dos direitos está intimamente relacionada à mobilização social. É preciso reconhecer, por outro lado, o ambiente democrático em que vivem as políticas públicas nos últimos anos no Brasil.

Por força da estrutura nacional que possui hoje a Assistência Social, é natural que o conjunto dos entes federados se pautem pela norma geral que orienta o Sistema Único de Assistência Social, enquanto sistema público descentralizado e participativo. No Distrito Federal, não poderia ser diferente quanto a normatização pertinente ao SUAS, naquilo que é da competência do DF em sua forma híbrida de estado e município.

A implementação do SUAS em suas dimensões, do marco legal, da capacidade técnico-administrativa de coordenação, quanto a territorialidade e participação social, enquanto elementos centrais de análise, o Distrito Federal por intermédio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda, cumpre as normativas estabelecidas pela legislação do SUAS.

Cabe, no entanto, a reflexão quanto aos aspectos da interlocução entre atores e políticas para fortalecer os princípios organizativos do Sistema, sobretudo quanto à integralidade da política social.

Esse aspecto requer atenção de gestores e da sociedade e tem se constituído em um desafio crescente no mundo das políticas públicas, requerendo maior interseção, forte articulação e ação coordenada, baseada na cooperação e na complementaridade para a implementação.

Na mesma direção, a ampliação do processo democrático na condução de políticas requerem o desenvolvimento de novas capacidades técnico-administrativas e políticas, sem pretender separá-las. Ao contrário, tornando-as cada vez mais orgânicas para desenvolver habilidades no campo da formulação e da implementação, conforme destacam Gomide & Pires:

A condução de políticas de desenvolvimento em ambiente democrático impõe novas capacidades por parte das burocracias públicas, tanto no que se refere às habilidades técnicas de formulação, quanto no que concerne às competências políticas de implementação, em virtude da inclusão de múltiplos atores e da necessidade de

articulação de suas ações e seus interesses. Adquirir e exercer tais capacidades não parecem tarefas triviais. Em alguns casos, iniciativas de abertura, interação com os Poderes Legislativo e Judiciário e maior transparência e participação nos processos decisórios têm se revelado complexas e precisam tornar-se mais efetivas. (Gomide e Pires, 2013, p. 7)

A SEDEST enquanto órgão coordenador da política no DF está estruturada, desenvolveu capacidade administrativa de coordenação, está orientada pelos marcos legais correspondentes a legislação pertinente, o que demonstra institucionalidade constituída para a implementação do SUAS.

Merece ser observado o processo de institucionalização do SUAS diante do papel híbrido do DF na federação e também para a organização do conjunto de programas, ações e serviços prestados pelo órgão coordenador e executor da política de assistência social. Observa-se a necessidade de maior articulação intragestora de coordenação, ou seja, o aperfeiçoamento do diálogo intrainstitucional na oferta dos serviços.

Do ponto de vista da territorialidade, foi identificada grande atuação e expansão dos serviços públicos com presença do Estado no conjunto dos territórios do DF, compreendidos pelas regiões administrativas.

No que tange a participação social, identifica-se o papel coordenador do processo de participação desempenhado pelo Conselho de Assistência Social do Distrito Federal na realização da conferência enquanto espaço de participação social. No processo das conferências, a predominância de demanda por segurança alimentar e nutricional traz à tona o desafio da intersetorialidade e mais que isso, a interlocução entre programas de uma mesma instituição, no caso a SEDEST/DF.

Do que foi possível identificar na implementação do SUAS pelo DF, resta uma questão: como o conjunto de serviços sociais prestados pelo órgão executor da Política de Assistência Social se articula na estrutura intragovernamental e na gestão do SUAS no DF.

Essa é uma questão pertinente à compreensão de que, enquanto sistema, o SUAS deve gerir o conjunto dos programas e serviços sem que existam coordenações paralelas. Parte-se da compreensão de que o SUAS deve ser o elemento de coordenação da política, enquanto instrumento de gestão, para ser forte o suficiente na articulação com outras políticas, estratégia fundamental para garantir direitos sociais, considerando que nenhuma política pode ser suficiente em si mesma.

## REFERÊNCIAS

- Arretche, Marta. Federalismo, Relações Intergovernamentais e Políticas Sociais no Brasil. Brasília, 2003.
- Arretche, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil – problemas de coordenação e autonomia. São Paulo, 2004.
- Behring, Elaine Rossetti; Boschetti, Ivanete. Política Social – fundamentos e história. 5ª edição, São Paulo: Cortez/2008.
- Brasil, Constituição Federal de 1988. Brasília: Senado Federal, 2011/2012.
- Brasil, Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012.
- Brasil, Lei do Sistema Único de Assistência Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012.
- Brasil, Norma Operacional da Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, 2012.
- Gomide, Alexandre de Ávila. Agenda Governamental e o processo de Políticas Públicas: O Projeto de Lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana, IPEA, 2008.
- Gomide, Alexandre de Ávila; Pires, Roberto Roche Coelho – Arranjos Institucionais de Políticas Críticas ao Desenvolvimento, 2013.
- Hill, Michael. Implementação: uma visão geral. Políticas Públicas, Coletânea – Volume 2. ENAP, 2007.
- IPEA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Brasília, nº 17, 2009. Vinte Anos da Constituição Federal.
- Oliveira, Heloísa Maria José de. Cultura Política e Assistência Social: desafios à consolidação de uma singular política pública no âmbito da proteção social: revista Ser Social nº 12, Brasília: UNB/1998.
- Pereira – Pereira, Potyara Amazoneida. Por uma Nova Concepção de Seguridade Social: revista Ser Social nº 7, Brasília: UNB/2000.
- Pereira - Pereira, Potyara Amazoneida. A Assistência Social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS: revista Ser Social nº 20, Brasília: UNB/2008.
- Saravia, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. Políticas Públicas , Coletânea – Volume 1. ENAP, 2007.

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda – SEDEST.  
Disponível em <[www.sedest.df.gov.br](http://www.sedest.df.gov.br)>. Acesso em: 04 de out. 2013.