

A Política de Assistência Social: faltam recursos para o atendimento direto da população e para a consolidação do SUAS - Sistema Único de Assistência Social

1. Objetivos e Programas da Política de Assistência Social

A política de assistência social, ao lado da saúde e previdência, constitui uma das bases da política de seguridade social no país, financiada por meio do Orçamento da Seguridade Social. De acordo com a Constituição Federal e com a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, a assistência social é um direito do/a cidadão/ã e dever do Estado. Ela é uma política não contributiva que provê os mínimos sociais a fim de garantir o atendimento às necessidades básicas do/a cidadão/ã que dela necessitar.

Em outubro de 2004, o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS aprovou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), um marco na história da assistência social no país, ainda influenciada por um histórico da caridade, do clientelismo e da filantropia. O que vem ocorrendo desde 2004 é um grande reordenamento institucional da política de assistência na perspectiva da seguridade social e dos direitos humanos.

A PNAS, atendendo à deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, estabeleceu a construção do Sistema Único da Assistência Social - SUAS, como um modelo de gestão descentralizado e participativo, com os seguintes eixos estruturantes:

- √ Matricialidade sociofamiliar;
- √ Descentralização político-administrativa e territorialização;
- √ Novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil;
- √ Financiamento;
- √ Controle social;
- √ O desafio da participação popular/ cidadão usuário;
- √ A política de recursos humanos;
- √ A informação, o monitoramento e a avaliação.

O objetivo da PNAS é a garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Para tanto, a PNAS pretende:

√ Prover serviços socioassistenciais, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ou especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem;

√ Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária.

Assim, foram criados dois Programas governamentais:

√ Proteção Social Básica, que prevê o desenvolvimento de serviços e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e indivíduos. Essas ações deverão ser desenvolvidas nos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS, localizados em áreas de vulnerabilidade social. Dentro do Programa Proteção Social Básica encontra-se o Benefício de Prestação Continuada - BPC para pessoas com deficiência e idosos, no valor de um salário mínimo, como um direito de renda básica garantido na Constituição Federal de 1988.

√ Proteção Social Especial, divididos em proteção de média e alta complexidade, como no caso de situações de alta vulnerabilidade e ameaça, que requer a oferta de serviços de acolhimento, abrigo, família substituta etc. Essas ações envolvem o uso de equipamentos públicos, como o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS).

2. Centro de Referência da Assistência Social - CRAS

Uma grande novidade da PNAS e do SUAS é a criação de unidades estatais que serão o lócus da prestação dos serviços socioassistenciais para a população: os Centros de Referência da Assistência Social.

O CRAS atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário e em áreas de vulnerabilidade social. Ele é o lócus da execução do Programa de Atenção Integral às famílias. Além disso, o CRAS e sua equipe deverão:

√ Prestar informação e orientação para a população em sua área de abrangência;

√ Articular a rede de proteção social local (saúde, abrigos, segurança alimentar etc.)

√ Sistematizar e divulgar indicadores da sua área de abrangência;

√ Realizar sob a orientação do gestor municipal, o mapeamento e a organização da rede socioassistencial local (incluindo as organizações sem fins lucrativos).

A implementação dos CRAS é a principal estratégia de implementação da política de assistência social. Trata-se dos equipamentos públicos onde serão executadas as diversas ações e serviços, como serviços socioeducativos para jovens e crianças; qualificação profissional; inclusão produtiva etc. Os CREAS ficarão responsáveis por ações mais complexas como os serviços de enfrentamento ao abuso e à exploração sexual contra crianças e adolescentes.

Outras políticas podem encontrar nos CRAS uma estrutura importante para a execução de suas ações como, por exemplo, atividades de prevenção à violência contra a mulher, previsto do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência Contra as Mulheres e ações de formação de jovens, previsto no Projovem. Pode-se pensar também no desenvolvimento de ações do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, nos CRAS, como por exemplo, programas e iniciativas de formação e capacitação permanente da população sobre a compreensão dos direitos humanos e suas formas de proteção e efetivação.

O co-financiamento dos CRAS pelo governo federal é uma das três metas governamentais prioritárias para o período 2008/2011, na área da assistência social e transferência de renda. Contudo, duas questões se colocam:

I) como avançar no desenvolvimento de mecanismos para o efetivo monitoramento da execução dos serviços públicos no CRAS. Para se ter uma idéia da fragilidade, os indicadores previstos no PPA 2004/2008 não foram apurados no período e os atuais indicadores do Programa de Proteção Social Básica são genéricos e não indicam em que medida os serviços prestados nos CRAS contribuem para a efetivação dos direitos dos seus beneficiários;

II) a segunda questão, diz respeito à descentralização e ao co-financiamento. Os CRAS, lócus da prestação dos serviços socioassistenciais, são co-financiados por meio de recursos da União, dos Estados e municípios. Como veremos abaixo, no previsto na PLOA para 2009, os recursos previstos por parte da União são insuficientes para a implementação dos CRAS conforme previsto na PNAS e no SUAS.

Além disso, de acordo com o relatório anual de avaliação de 2007 do Programa Proteção Social Básica, há várias restrições impostas a boa gestão do programa, em especial:

√ a reduzida equipe técnica que realiza o acompanhamento das ações do Programa;

√ a dificuldade e falta de recursos para a capacitação dos profissionais que estão responsáveis pela gestão dos CRAS e CREAS nos milhares de municípios brasileiros;

√ a elevada quantidade de municípios que não executam os recursos do programa corretamente ou mesmo deixam de executar parte da ação proposta. Essa constatação foi feita por auditorias instituídas pela Controladoria-Geral da União (CGU).

Para além disso, ainda não há mecanismos de monitoramento que permitam ao gestor federal identificar se a realização das ações propostas pelos Planos Municipais de Assistência Social estão em uma perspectiva de efetivação de direitos previsto no SUAS ou pelo contrário, reproduzem estruturas sociais não emancipatórias de subordinação quando da prestação dessas ações nos municípios.

3. BPC - Benefício de Prestação Continuada e os Serviços Socioassistenciais

O Benefício de Prestação Continuada - BPC é uma conquista fundamental da cidadania no Brasil. Previsto na Constituição Federal de 1988, é uma garantia de renda básica, no valor de um salário mínimo, para o/a idoso acima de 65 anos e a pessoa com deficiência, considerados de baixa renda. A amplitude da cobertura do BPC que vem se ampliando nos últimos anos, é um dos responsáveis pela

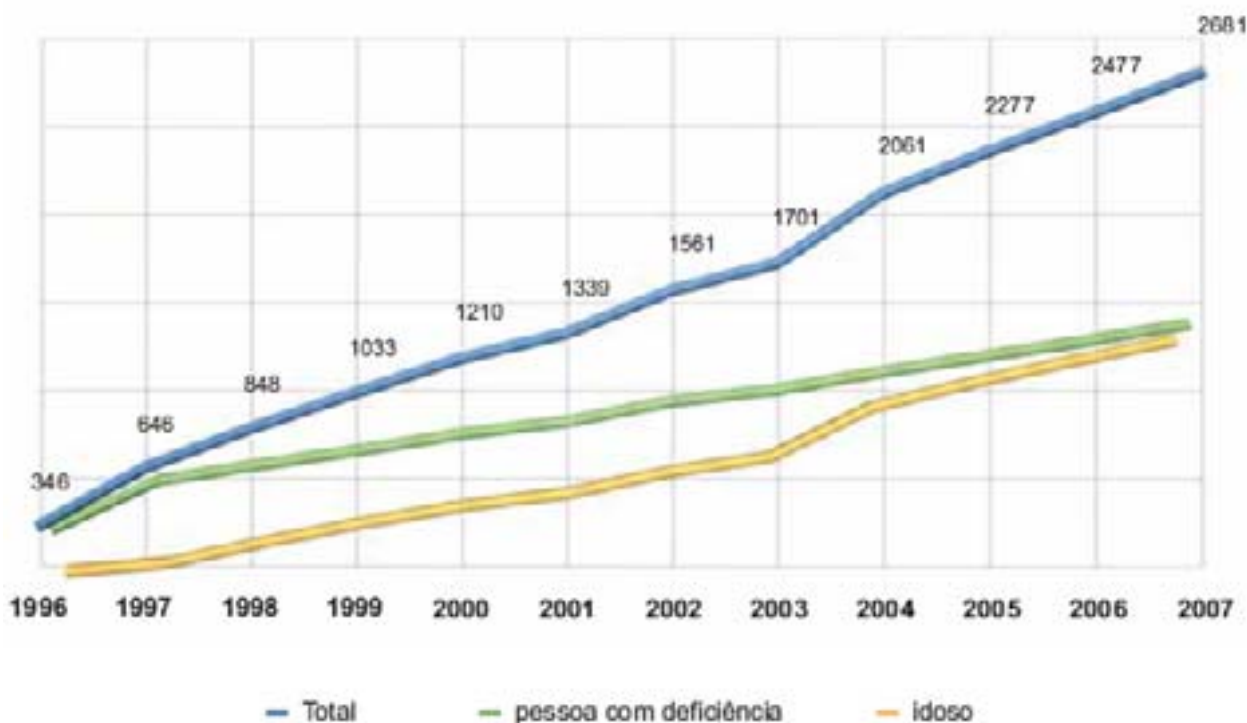
diminuição do número de pessoas vivendo em situação de pobreza e indigência no país.

Cabe reafirmar a importância da vinculação do BPC ao salário mínimo, em que pese às diversas tentativas de desvinculação realizadas nos últimos anos, feitas por representantes de uma elite conservadora que ainda acha pouco que quase a metade (48%) do orçamento público para 2009 seja destinada para os credores financeiros do governo.

É importante também registrar que o BPC só conseguiu ampliar sua abrangência e os valores orçamentários destinados a sua implementação, em razão de sua previsão constitucional. O BPC e a previdência para trabalhadores/as rurais têm sido um dos principais mecanismos de transferência de renda para as camadas mais pobres da população: enquanto o primeiro é destinado para àqueles/as com incapacidade para o trabalho em razão da idade ou da deficiência; a previdência rural garante uma vida digna na velhice aos milhares de trabalhadores/as rurais desse país.

Segue abaixo um gráfico com a evolução do número de pessoas atendidas pelo BPC. O PPA prevê atingir em 2009 aproximadamente 2,77 milhões de pessoas, sendo 1,41 milhões de pessoas com deficiência e 1,36 milhões de idosos/as.

Gráfico 1 - Evolução do número de pessoas atendidas com o BPC em milhares (1996 - 2007)



Fonte: SNAS/MDS. Elaboração SPI/MP

4.5. Recursos previsto na PLOA 2009

Há um grande descompasso entre os recursos previstos para o pagamento do Benefício de Prestação Continuada e a Renda Mensal Vitalícia⁶ e os recursos destinados para a execução dos serviços socioassistenciais e para a estruturação da rede social de proteção social básica e especial.

De acordo com as tabelas 1 e 2 abaixo, considerando os valores previstos para 2009 para os Programas - Proteção Social Básica e Proteção Social Especial - temos que dos R\$ 19,2 bilhões previstos, somente R\$ 623 milhões, ou 3,25%, são destinados para a execução dos serviços socioassistenciais e estruturação da rede de proteção social básica e especial.

Os 18,58 bilhões restantes ou 96,75% dos recursos da política nacional de assistência social são destinados para o pagamento e gestão do Benefício de Prestação Continuada e para a Renda Mensal Vitalícia. Conforme argumentamos acima, essa destinação só ocorre em razão da vinculação constitucional do BPC, que foi uma conquista histórica para o avanço dos direitos humanos no país. Se dependesse da discricionariedade do governo federal de conceder esse benefício, provavelmente não teríamos o que comemorar.

TABELA 1 - PLOA 2009 - Programa 1384 - Proteção Social Básica

Ação (Cod/Desc)	PLOA 2009	%
0561 - RENDA MENSAL VITALÍCIA POR IDADE	535.144.286	2,81%
0565 - RENDA MENSAL VITALÍCIA POR INVALIDEZ	1.339.369.558	7,03%
0573 - BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL À PESSOA IDOSA	8.171.489.241	42,87%
0575 - BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL À PESSOA COM DEFICIÊNCIA	8.502.464.791	44,60%
2573 - REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PAGADORES DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA À PESSOA IDOSA E DA RENDA MENSAL VITALÍCIA POR IDADE	150.000	0,00%
2574 - REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PAGADORES DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA À PESSOA COM DEFICIÊNCIA E DA RENDA MENSAL VITALÍCIA POR INVALIDEZ	200.000	0,00%
2583 - SERVIÇO DE PROCESSAMENTO DE DADOS DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E DA RENDA MENSAL VITALÍCIA	23.101.069	0,12%
2589 - AVALIAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E MANUTENÇÃO DA RENDA MENSAL VITALÍCIA	10.000.000	0,05%
2A60 - SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA ÀS FAMÍLIAS	309.836.954	1,63%
2A61 - SERVIÇOS ESPECÍFICOS DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	167.415.640	0,88%
2B30 - ESTRUTURAÇÃO DA REDE DE SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	3.000.000	0,02%
TOTAL	19.062.171.539	100,00%

Fonte: Senado Federal/ Siga Brasil. Elaboração Inesc.

⁶ A Renda Mensal Vitalícia criada no âmbito da previdência social, foi extinta a partir de 01 de janeiro de 1996, quando entrou em vigor a concessão do BPC. Sendo assim, a permanência desta ação orçamentária ocorre para que o pressuposto no artigo 40, da lei 8.742/93 (LOAS) se cumpra e não haja dissolução de continuidade no atendimento à população anteriormente contemplada com o benefício previdenciário. Trata-se de um benefício em extinção, mantido apenas para aqueles que já eram beneficiários, com base no pressuposto do direito adquirido. A partir da Lei Orçamentária Anual de 2004 os recursos para pagamento da RMV e despesas operacionais foram alocados no orçamento do fundo nacional de assistência social.

TABELA 2 - PLOA 2009 - Programa 1385 - Proteção Social Especial

Ação (Cod/Desc)	PLOA 2009	%
2A65 - SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL A INDIVÍDUOS E FAMÍLIAS	7.448.400	5,19%
2A69 - SERVIÇOS ESPECÍFICOS DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	129.021.749	89,93%
2B31 - ESTRUTURAÇÃO DA REDE DE SERVIÇOS DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	7.000.000	4,88%
TOTAL	143.470.149	100,00%

Fonte: Senado Federal/ Siga Brasil. Elaboração Inesc.

Quando falamos em serviços socioassistenciais, estamos considerando uma série de ações e serviços para a população, previstos nos diversos Programas Municipais de Assistência Social, tais como: serviços de orientação e apoio sociofamiliar; plantão social; abordagem de rua; cuidado no domicílio; serviços de habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência; medidas socioeducativas em meio-aberto; albergue; trabalho protegido, etc.

No caso dos serviços específicos de proteção social especial (ação 2A61), são oferecidos atendimentos a indivíduos e famílias em situação de risco pessoal e social e em situação de contingência, decorrente de processo de envelhecimento ou presença de deficiência, cuja convivência familiar não foi rompida. Visam melhorar a qualidade de vida das pessoas atendidas, fortalecer vínculos familiares e comunitários, potencializar a autonomia para a vida independente e prevenir e prevenir o abrigamento em instituições públicas.

Todos esses serviços são prestados nos CRAS e nos CREAS, dependendo do seu grau de complexidade e possuem um co-financiamento de estados e municípios. Contudo, como o SUAS - Sistema Único da Assistência Social ainda está em fase de consolidação, é fundamental uma maior destinação de recursos iniciais para as ações como de capacitação dos recursos humanos que irão atender a população, para a construção de novas unidades (CRAS e CREAS) e para a qualificação de gestores/as e conselheiros/as da assistência social nos municípios.

Estamos falando de um grande reordenamento da política de assistência social de uma lógica da caridade estatal para uma perspectiva de direitos. Além disso, o modelo proposto pressupõe uma grande participação dos gestores e conselhos municipais de assistência social. Não há ainda um modelo de monitoramento e avaliação dos serviços prestados no nível municipal e muito menos equipamentos públicos (CRAS e CREAS) suficientes para atender as necessidades da população.

A expansão do número de benefícios pagos em razão do BPC não pode significar uma estagnação ou dificuldade de uma maior destinação de recursos para a estruturação da rede de proteção social básica e especial no país, em função da drenagem dos recursos das políticas sociais para o pagamento de juros e dividendos da dívida pública. O SUAS só poderá realmente se consolidar com um sistema de garantia de direitos se mais recursos forem destinados a sua estruturação e execução de seus serviços.