

A Política Pública de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS

*Maria Luiza de Souza Lajús**

Resumo

O presente artigo deverá constituir-se na realização de estudo e análise da política de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na perspectiva de ações afirmativas da Assistência Social e dos desafios políticos ligados à cultura assistencialista predominante historicamente na sociedade brasileira. Pretende-se compreender pela realização do artigo a proposta do SUAS e sua relação com a Assistência Social na perspectiva de sua consolidação como política de proteção social. Analisar-se-á a relação SUAS/Política de Assistência Social.

Palavras-chave: Assistência social, SUAS, Assistencialismo.

Introdução

Este artigo realiza uma discussão sobre a Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social, através de análise dos documentos legais LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) PNAS (Política Nacional de Assistência Social), NOB-SUAS (Norma Operacional Básica do SUAS) e revisão bibliográfica referente a trajetória histórica da Assistência Social brasileira.

Pretende-se compreender por meio do referido estudo a proposta do SUAS, sua relação com a Assistência Social, nova forma de efetivação da mesma como política de proteção social, suas possibilidades e limites, considerando o contexto histórico da Assistência Social brasileira.

Apresentar-se-á como historicamente a Assistência Social se constituiu na sociedade brasileira, sua institucionalização como política pública pela Constituição de 1988, da promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, da aprovação da Política Nacional de Assistência Social, da instituição do SUAS e da sua normatização por meio da Norma Operacional Básica em 2004 e 2005 (NOB-SUAS).

A política pública de assistência social – abordagem histórica

Para compreender a Assistência Social é preciso analisá-la de um lado, como relação histórica das classes sociais frente à desigualdade social, resultante de uma tensão permanente entre capital e trabalho. De outro, por meio da condição do Estado como mediador desta questão, que historicamente na gestão da Assistência Social defende idéias de igualdade, liberdade individual e práticas que as contrariam a partir de relações de favor, de dependência, determinadas por ações clientelistas, populistas, distanciadas das reais necessidades da população.

A sociedade brasileira em sua trajetória histórica concebe a Assistência Social como dever moral, com base no mérito individual, sob a perspectiva do supérfluo, das sobras, distante da concepção de política social, afirmadora de direitos, tendo como consequência o desenvolvimento de políticas sociais compensatórias, residuais, que atendem apenas situações emergenciais.

A Assistência Social no Brasil até 1930 esteve ligada ao paternalismo individual e institucional. Após este período com a introdução no país das primeiras formas de legislação social sistemática, o Estado passa a reconhecer a questão social, mas no sentido de reprodução da classe operária e como forma de integração das massas em apoio ao governo.

A institucionalização das políticas sociais no Brasil, portanto, se dá vinculada a uma estrutura corporativista, enquanto sistema de dominação, que tem como objetivo a cooptação do operariado, a legitimação do sistema, a reprodução da força de trabalho e a garantia do processo de acumulação.

Ao fim do Estado Novo acontece um processo de democratização do processo político, com a elaboração de leis sociais pelo Congresso Nacional, porém os trabalhadores não conseguem interferir na elaboração da legislação social e o Estado privilegia o crescimento econômico, estabelecendo políticas sociais que atendem apenas a questões emergenciais, não alterando em sua essência a questão social.

Quando nos anos 1960, a sociedade passa por um processo de rearticulação, com reivindicação por parte da população de melhores condições de vida e de trabalho, um golpe de Estado determina uma nova correlação de forças no quadro político. Os militares assumem o poder e as leis sociais passam a ser elaboradas por tecnocratas e orientadas por organismos vinculados à Presidência da República e subordinadas aos preceitos da segurança nacional. As políticas sociais passam a ser usadas como forma de neutralizar a oposição, conseguir apoio ao regime, despolitizar a organização dos trabalhadores e reguladora do conflito social.

A crise da ditadura militar determinou a emergência dos movimentos sociais e com eles a exigência de um direcionamento para as propostas sociais. A instauração do governo civil que se deu por uma aliança ampla, a partir do governo militar e sob a hegemonia das forças conservadoras, manteve o modelo econômico, não aconteceram mudanças estruturais, não permitindo assim romper com a desigualdade e as políticas sociais, mantém o seu caráter assistencialista, emergencial, atendendo às reivindicações imediatas da população como forma de conter o avanço dos movimentos organizados.

Em 1988 foi promulgada a nova constituição brasileira, que contou com forte apoio popular, que permitiu introduzir significativos avanços na área social. A Assistência Social passa a ser tratada como política pública, integrante da Seguridade Social, junto às políticas de Saúde e Previdência Social. O fato de alçar a Assistência Social à condição de política pública, direito do cidadão e dever do Estado implica na mudança de concepção da Assistência Social, retirando-a do campo da benemerência, do dever moral e do assistencialismo para o dos direitos sociais.

[...] a assistência social brasileira deixou de ser, em tese, uma alternativa de direito, ou dever moral, para transformar-se em direito ativo ou positivo, da mesma forma que os demandantes dessa assistência deixaram de ser meros clientes de uma atenção assistencial espontânea – pública e privada - para transformar-se em sujeitos detentores do direito à proteção sistemática devida pelo Estado (PEREIRA, 1996, p.99-100).

O texto constitucional referente à Assistência Social remete a necessidade de regulamentação. Este processo durou cinco anos e dependeu da pressão de setores organizados da sociedade. O primeiro projeto de Lei de nº 3099/89, mesmo tendo sido aprovado na Câmara e no Senado foi vetado na íntegra pelo Presidente Fernando Collor de Melo. Um expressivo e importante movimento pela regulamentação da Assistência Social determinou a aprovação da Lei nº 8742, de 07 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

A Assistência Social passa a ser direito do cidadão e dever do Estado, política não contratual, que deve prover os mínimos sociais por meio de um conjunto articulado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Os objetivos da LOAS estão ligados à proteção da família, da infância, da adolescência, da velhice, da habilitação e reabilitação profissional e a garantia de um salário mínimo mensal a idosos e pessoas portadoras de deficiência, que comprovem não possuir meios de prover a própria subsistência ou tê-la provida por sua família.

No enfrentamento da pobreza, na garantia dos mínimos sociais, no provimento de condições para atender a contingência e a universalização dos direitos sociais pressupõe como fundamental a integração das políticas setoriais.

Tem como princípios a supremacia do atendimento as necessidades sociais sobre as exigências da rentabilidade econômica, da dignidade, autonomia, direito a benefícios e serviços de qualidade, igualdade de direito. Esta nova concepção tem o significado de afastar a Assistência Social da condição de assistencialista, clientelista, mediada pelo favor.

A afirmação da Assistência Social é garantida legalmente pela descentralização político-administrativa, comando único das ações em cada esfera de governo, a participação da população na formulação e controle das ações e primazia da responsabilidade do Estado na condução desta política.

As políticas para a área passam a ser fixadas pela União, Estados e Municípios e aprovadas pelos Conselhos Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Assistência Social, instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social de composição paritária entre o governo e a sociedade civil, no sentido de garantia da afirmação e legitimidade da política.

A LOAS, ao respaldar a Assistência Social tanto nos seus aspectos legais como políticos, dá um significado e um caráter novo que a afasta do assistencialismo, clientelismo, alçando-a a condição

de política de seguridade dirigida à universalização da cidadania social, garantindo direitos e serviços sociais de qualidade sob a responsabilidade do Estado e com a participação da população no controle das suas ações.

Apesar de inegáveis avanços na construção da política, a tradição histórica da Assistência Social no Brasil tem-se constituído em dificuldade significativa para afirmação, consolidação da política de Assistência Social, pois contraditoriamente ao previsto na LOAS ainda encontram-se práticas de caráter assistencialista, a partir de relações mediadas pelo favor.

Desde 1993, quando da promulgação da LOAS existe um movimento permanente de ações políticas com a participação dos profissionais da área, usuários, entidades de assistência social, conselhos de direitos entre outros, no sentido de consolidar a Política de Assistência Social. Como resultado concreto tem-se a Política Nacional de Assistência Social de 2004 e a NOB-SUAS.

Já na I Conferência Nacional de Assistência Social em 1995 a construção do SUAS é apresentada como forma de operar a Assistência Social na perspectiva de política pública de seguridade social, que tem no seu interior a possibilidade de ampliar o sistema de bem-estar-social, romper com a fragmentação dos programas de Assistência Social, garantir a relação orgânica entre as três esferas de governo como política de proteção social ativa.

O SUAS hoje é uma realidade do ponto de vista legal e sua implantação vem ocorrendo nas diferentes instâncias governamentais, mas a realidade política, econômica, social e cultural brasileira se constitui num importante desafio para sua consolidação.

No próximo item discutir-se-á mesmo que brevemente, considerando os limites de um artigo, as possibilidades do SUAS como estratégia de gestão, de efetivar a política de Assistência Social na perspectiva da proteção social pelo Estado, considerando as suas relações com o mercado e as consequências na definição e execução as políticas sociais.

Possibilidades e limites do Sistema Único de Assistência Social como estratégia de gestão para a efetivação da política de assistência social

A Política Nacional de Assistência Social representa a construção coletiva do redesenho da política com a finalidade de implantar o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, requisito essencial da LOAS para que se efetive a Assistência Social enquanto política pública. Esta se constituiu na principal deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro de 2003.

A Política Nacional de Assistência Social, no item três trata da Gestão da Política na perspectiva de Sistema Único de Assistência Social – SUAS e o define como modelo de gestão descentralizado e participativo, que se constitui na regulação e organização em todo o território nacional das ações sócio-assistenciais. Os serviços, programa, projetos e benefícios, têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo de sua implantação e implementação. (PNAS, 2004, p.39).

O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de Assistência Social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede sócio-assistencial. Apresenta como eixos estruturantes: matricialidade sócio-familiar; descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação Estado e Sociedade Civil; financiamento; controle social; o desafio da

participação popular, cidadão-usuário; a política de recursos humanos, a informação, o monitoramento e avaliação.

Ao considerarem-se os eixos estruturantes apresentados é preciso refletir por um lado sobre as relações da política com o Estado no sentido de garantia de financiamento, capacitação de recursos humanos, na formulação e implantação de um sistema de monitoramento e avaliação e na criação de um sistema de informação em Assistência Social. Por outro lado, sobre a proposta de uma efetiva relação com a sociedade civil no que se refere à participação popular e ao controle da gestão político-administrativa, financeira e técnico-operativa, garantindo o seu caráter democrático e descentralizado.

O que temos atualmente é um contexto que desde o final do século XX, se diz marcado por uma “crise fiscal, ao mesmo tempo que sua estratégia de intervenção no econômico e no social é colocada em questão” (PEREIRA, 1999, p.67).

Apontam-se como soluções a estas questões a necessidade de reformar o Estado e aumentar interferência do mercado no processo de coordenação da economia.

Nossa previsão é que o Estado do século vinte e um será um Estado Social-Liberal: social porque continuará a proteger os direitos sociais e promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente por intermédio de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalho mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de sua empresas para a inovação e a competição internacional (PEREIRA, 1998, p.40).

É preciso ainda neste processo refletir sobre a Sociedade Civil e sua relação com o Estado e o Mercado na perspectiva atual, que é a defesa da sociedade civil enquanto organização política da sociedade e o Estado e o Mercado como instituições. A participação da sociedade civil não é desconsiderada, mas a sua relação com as instituições

deve dar-se na medida em que consiga uma interação com o Estado para conseguir uma distribuição melhor de renda e de poder.

O que marca no conceito de Sociedade Civil no processo de reforma é a sua constituição e abrangência, ou seja, abrange todas as classes sociais [...] É constituída por cidadãos individualmente, por empresa, organizações do terceiro setor, ponderados pelo poder que derivam do seu capital, de sua capacidade de representação e de seu conhecimento técnico e organizacional (PEREIRA, 1999, p.102).

Nessa nova arquitetura institucional tem-se, portanto, que o cidadão de direitos, torna-se cidadão-cliente, consumidor de serviços, de organização, cujo comportamento se pauta por uma perspectiva empresarial, com a apresentação de resultados. [...] Por outro lado, a “reforma” fala sobre controle social, mas não aponta os mecanismos para sua viabilização, ao mesmo tempo que ignora a construção dos conselhos paritários e deliberativos de políticas públicas e de defesa de direitos, que hoje existem na maior parte dos municípios brasileiros (BHERING, 2003, p.114).

Esta forma de conceber e de encaminhar a reforma do Estado revela uma tensão muito forte entre a proposta da Política de Assistência Social pautada em um Estado com padrões universalistas de proteção social, e um Estado que com base no ajuste fiscal repassa sua responsabilidade, reduz direitos por um lado, e uma sociedade civil fragmentada, com fracas possibilidades de resistência e de realização de um controle social efetivo, por outro. Portanto, a Política de Assistência Social ao ter como referência um Estado capaz de garantir a proteção social, passa a ter de enfrentar grandes desafios que vão desde romper com a cultura do assistencialismo, baseado no favor até a necessidade de contribuir na construção de uma sociedade civil capaz de resistir e constituir-se enquanto possibilidade de, na correlação de forças entre Estado, Mercado e Sociedade Civil (aqui referida a população excluída de usufruir dos bens e serviços produzidos coletivamente), realizar o controle social necessário a garantia e efetivação de direitos. A reforma diz que a melhor forma

de controle é a concorrência, portanto, o mercado se constitui no melhor mecanismo de controle.

Nesta perspectiva são poucas as garantias de sustentabilidade pelo Estado para que as famílias possam prevenir, proteger, promover e incluir seus membros.

A descentralização político-administrativa e territorialização perdem forças enquanto proposta de uma política operacionalizada em rede, tendo como base o território como forma de superar a fragmentação da política, pois descentralizar neste processo significa descentralização de atribuições e ações.

[...] o discurso da descentralização irá na prática aproximá-las da imagem de associações mais cooperativas que conflituosas, ou seja, que colaboram, empreendem e realizam. A sociedade civil – lócus de cidadãos organizados – passaria a ser o ambiente propício para uma participação convertida em movimento de maximização de interesses (rent-seeking) e/ou de colaboração governamental (NOGUEIRA, 2004, p.56).

Portanto, as novas bases para a relação Estado e Sociedade Civil com primazia da responsabilidade do Estado em cada esfera de governo na condução da política e com a participação da sociedade civil como parceira, de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e no controle social da Política fica comprometida pela idéia de descentralização, de financiamento das políticas com base no focal, na emergência e no compensatório, do mercado, da concorrência como instrumento de controle.

O desafio da participação popular/cidadão usuário – criação de mecanismos que garantam a participação dos usuários nos conselhos, fóruns enquanto sujeitos não mais sub-representados é frágil considerando a concepção de sociedade civil, participação e da concepção do cidadão como consumidor e não como alguém dotado de direitos.

Com relação ao financiamento dos benefícios darem-se de forma direta aos seus destinatários, e o financiamento da rede sócio-assistencial acontecer mediante aporte próprio e o repasse de recursos fundo a fundo é um grande desafio frente à realidade em que há

uma forte tendência para que fundos privados sejam aplicados em programa, ações de assistência social, permitindo ingerência em relação aos interesses privados e que os recursos governamentais sejam destinados a ações focais, emergenciais e compensatórias.

A política de recursos humanos pela qualificação de recursos humanos e maior capacidade de gestão dos operadores da política, a reforma do Estado apresenta no caso dos serviços sociais e científicos é, que serão publicizados em vez de terceirizados, seus funcionários serão integralmente celetistas (PEREIRA, 1999, p.269), o que compromete significativamente a proposta do SUAS e da Política de Assistência Social.

A política Nacional de Assistência Social e o SUAS como um novo modelo de gestão, por um lado representa a possibilidade de concretizar o proposto pela LOAS de uma gestão descentralizada, com comando único em cada esfera governamental, capaz de assegurar, efetivar direitos de cidadania e inclusão social, por outro enfrenta um duplo desafio de romper com a cultura do assistencialismo, do clientelismo com base nas relações de favor e de se contrapor a reforma do Estado em andamento que afirma as antigas práticas políticas, considerando a lógica estatal de desresponsabilizar-se de suas funções em relação as políticas públicas no sentido de privilegiar o mercado e por meio dele o processo de acumulação capitalista.

Embora tenhamos no momento atual na condução do governo federal um representante legítimo da classe operária, este vive uma contradição substancial que é a afirmação de seu compromisso com os pobres e uma política econômica excludente, que dificulta a garantia da inclusão social.

Portanto, é preciso refletir sobre esta realidade que não altera de forma substancial as propostas e as ações da reforma do Estado iniciada no governo Fernando Henrique Cardoso, colocando importantes desafios para a consolidação das políticas sociais e em especial a Política de Assistência Social, que historicamente foi tratada numa perspectiva de ações assistencialistas e não como política afirmativa de direitos.

Conclusão

A sociedade brasileira historicamente tratou a Assistência Social a partir de relações de favor, de dependência, determinando ações clientelistas, distanciadas das reais necessidades da população. Predominou uma ética patrimonialista de apropriação do público para atender a interesses privados em detrimento de uma ética cidadã, construída a partir da noção do direito e não das compensações.

A Constituição de 1988 ao alçar a Assistência Social à condição de política pública modifica a concepção e as ações nesta área. Muitas são as dificuldades para a consolidação desta política, considerando a sua trajetória histórica.

O envolvimento de diferentes atores no processo de afirmação da política de Assistência social possibilitou a promulgação da LOAS, momento decisivo na definição da política. A mobilização permanente dos envolvidos com a política e que tem como objetivo afirmá-la, consolidá-la, levou a produção de novos documentos legais que regulamentam a gestão e as ações, possibilitando aproximar os textos legais de novas práticas voltadas para a garantia e efetivação de direitos.

Nesta perspectiva a implementação do SUAS representa significativo avanço na construção da política pública de Assistência Social por definir e organizar aqueles que são os elementos fundamentais para que aconteça o processo de execução da política de Assistência Social. O SUAS fortalece os instrumento de gestão, garante orçamento nas três esferas de governo, normatiza em nível nacional a Assistência Social como política estatal, define critérios de partilha dos recursos para os estados e municípios e para os serviços socioassistenciais, organiza os serviços, programas e projetos de modo articulado, possibilita que os fundos, planos e conselhos estabeleçam relações permanentes, define indicadores, regulamenta aplicação dos recursos conforme a necessidade dos municípios e estabelece que os recursos sejam repassados de fundo a fundo e ainda estabelece o monitoramento e avaliação da política.

Muitos serão os desafios a serem enfrentados, mas o SUAS representa no momento a possibilidade real de consolidar a Assistência Social como política pública de proteção social.

O grande desafio é romper com as práticas tradicionais com base na lógica do favor e integrar-se de forma efetiva à seguridade social para que se constitua neste âmbito, como um sistema amplo de proteção social, articulado as demais políticas sociais.

Considera-se ainda como o maior desafio a enfrentar na perspectiva da consolidação da assistência social, como política de proteção social é que os governo federais, estaduais e municipais assumam compromissos na efetivação da política, o que representa um grande esforço e luta por parte daqueles que acreditam na proposta da política e do SUAS, pois a reforma do Estado conduz no sentido inverso ao proposto no que se refere a concepção e gestão da política pública de Assistência Social como se procurou mostrar no desenvolvimento deste artigo.

Notas

* Doutoranda do Programa de Pós-graduação da PUCRS, Docente do Curso de Serviço Social da Unochapecó e Pesquisadora da área de Política Pública de Assistência Social.

Referências

BEHRING, Elaine Rossetti. Contra reforma do Estado, seguridade social e o lugar da filantropia. **Serviço Social e Sociedade**, n. 73. São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. Lei nº 8742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Textos de apoios. Governo do Paraná. Secretaria de Estado do Trabalho e da Ação Social, Curitiba, 1994.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004. **Norma Operacional Básica** – NOB/SUAS. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

PEREIRA, A.P. Potyara. **A Assistência Social na perspectiva dos direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesurus, 1996.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Ed. 34. São Paulo: Brasília; ENAP, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP, Brasília: ENAP, 1993.

Abstract

The following article may be constituted in the study realization and analysis of the Social Assistance Politics and of the Unic Sistem Social Assistance in the view of affirmative actions of Social Assistance and the political challenges historically raised in the assistencialist culture of Brazilian society. It is intended to comprehend by the article realization the Unic Sistem Social Assistance proposal and its relation with Social Assistance in the view of its consolidation as social protection politic. It will be analysed the relation Unic Sistem Social Assistance/ Social Assistance Politic.

Keywords: Social Assistance. Unic Sistem Social Assistance. Assistencialism