

CONSIDERAÇÕES SOBRE O SUAS NO DISTRITO FEDERAL: desafios para a Política de Assistência Social

Janaina Lopes do Nascimento Duarte¹

Paula Pérpetuo de Almeida Clifford

Resumo : A trajetória da Política de Assistência Social é marcada por contradições e desafios, pautados no embate entre os interesses do capital e da classe trabalhadora. De um lado, a ofensiva neoliberal, com precarização dos serviços estatais, repasse de responsabilidades à sociedade e culpabilização dos indivíduos pelas mazelas sociais. De outro, a classe trabalhadora lutando por direitos sociais. Nessa conjuntura, o SUAS, no Brasil, “rema contra a maré” e busca garantir direitos. Particularmente no Distrito Federal usuários e profissionais da política de assistência social interagem na direção da consolidação da PNAS, sendo o Assistente Social um dos profissionais estratégicos nesta perspectiva.

Palavras-Chave: Política de Assistência Social, PNAS, SUAS no Distrito Federal, Serviço Social.

Abstrat :The path of the Social Assistance Policy is marked by contradictions and challenges, based in the fight between de capital's interests and the class of workers. In one side, the neoliberal offensive, with precarization of the State services, transfer of responsibilities to the society and responsabilization of the individuals as guilty of causing social problems. In the other side, the class of workers, fighting for social rights. In this context, the SUAS, in Brazil, go against the normal path and intents guarantee rights. In a particular case in Distrito Federal, users and professionals of the Social Assistance Policy work together in the direction of the consolidation of the PNAS, being the Social Worker one of the strategical professionals in this perspective.

Keywords: Social Assistance Policy, PNAS, SUAS in Distrito Federal, Social Work.

I. INTRODUÇÃO

A assistência social durante muito tempo foi confundida com filantropia, caridade e benesse, sendo, ainda na atualidade, equivocadamente identificada com práticas assistencialistas, na perspectiva de favor, reforçando a condição de dependência dos usuários de determinados serviços socioassistenciais.

Por outro lado, desde a Constituição Federal de 1988, a assistência social é reconhecida como política social pública de caráter não-contributivo, compondo o tripé

¹ Mestre. Universidade de Brasília (UNB). janaduarte@unb.br

da seguridade social brasileira, juntamente com as políticas públicas de saúde e de previdência social. A Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, em 1993, regulamentou a anterior determinação constitucional, assumindo para a assistência social o status de direito social do cidadão e dever do Estado.

Mais recentemente, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, em 2004, retoma princípios, diretrizes e objetivos da política, distingue proteção social básica e especial, além de delimitar a gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, o que estabelece uma proposta de unificação nacional da política, na tentativa de padronizar os serviços socioassistenciais e romper com as práticas assistencialistas.

Porém, o SUAS ainda encontra-se em processo de consolidação, exigindo reflexão crítica por parte dos profissionais e usuários da política, particularmente sobre os desafios para sua implementação nos estados e municípios diante de uma conjuntura neoliberal. Assim, neste texto, faremos um recorte territorial, particularizando brevemente a realidade do Distrito Federal, em específico o trabalho desenvolvido na proteção social básica, a partir de um estudo realizado no entorno da capital federal.

Na verdade, este artigo é resultado da nossa experiência profissional e da reflexão teórico-metodológica e ético-política sobre o exercício profissional do Assistente Social no âmbito dos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS, a partir da observação participante e da pesquisa bibliográfica e documental sobre a política de assistência no Distrito Federal. É oportuno considerar que este ensaio se constitui como parte integrante de um trabalho de conclusão de curso na graduação de Serviço Social.

Em razão dos limites de um artigo, buscaremos brevemente: identificar alguns desafios para a consolidação da política de assistência social na perspectiva do SUAS, situando-a na conjuntura neoliberal; e, a seguir, explicitar breves considerações sobre os desafios da implementação do SUAS no Distrito Federal, destacando o Assistente Social como um profissional que desenvolve um papel estratégico e histórico na defesa de direitos na seguridade social.

II. ATUAIS IMPASSES E DESAFIOS PARA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Em tempos de crise e reordenamento do capital, acirramento da desigualdade social, precarização de políticas sociais públicas, segundo Behring (2003, p. 103),

acerca da condição da seguridade social² após 1990, a configuração de padrões universalistas e redistributivos de proteção social tem sido fortemente tensionada: pela flexibilização das relações de trabalho com tendência de retração dos encargos sociais e previdenciários, pela privatização das políticas de saúde, educação e previdência, num contexto de fragilidade da classe trabalhadora, particularmente do movimento operário.

A “contra-reforma do Estado” (BEHRING, 2003) estabelece um processo contínuo de esfacelamento da seguridade social com retirada do Estado do âmbito social, realizando o mínimo e, dessa forma, ganhando força a participação da sociedade civil nos serviços sociais com o terceiro setor – dinâmica da privatização das políticas sociais.

Diante deste cenário neoliberal, os recursos que compõem as fontes de financiamento da seguridade social passam a constituírem-se como suporte da política econômica, sendo, desde 1994, apropriados recursos da seguridade³ para a esfera financeira e geração do superávit primário. Boschetti e Salvador (2006) afirmam que este movimento explicita uma “perversa alquimia” que transpõe recursos destinados aos direitos sociais para a manutenção da política econômica e monetarista de juros altos.

Para Mota (2009), esta dinâmica de retração dos direitos sociais se ampara na expansão da assistência e nas restrições aos sujeitos consumidores, promovidas pela crescente privatização da previdência e da saúde. A assistência social passa a ocupar um papel central na seguridade social, se tornando o “fetiche de enfrentamento da questão social e o principal mecanismo de proteção social do Brasil” (MOTA, 2009, p. 141), revelando a diferenciação entre cidadão pobre e cidadão consumidor.

O SUAS como sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo tem como finalidade primordial a gestão do conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira (BRASIL, NOB-RH/SUAS, 2005). O SUAS prevê um acesso amplo à política de assistência social para todos que dela necessitarem. Assim, busca-se uma cultura democrática de direito.

² Entendemos políticas sociais, na perspectiva crítica e dialética, como “processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo [...]” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 36).

³ Segundo Boschetti e Salvador (2006, p. 30), isto ocorre, principalmente, através da Desvinculação de Receitas da União (DRU) que “garante a desvinculação de 20% da arrecadação de impostos e contribuições sociais”.

Dessa forma, a política de assistência social em sintonia com os parâmetros do SUAS, porém focalizando seus serviços aos segmentos miseráveis da população e enfatizando suas ações aos programas de transferência de renda – a exemplo do Programa Bolsa Família⁴ – subtrai direitos de outras frações da classe trabalhadora e não se articula com as demais políticas públicas.

Evidenciam-se, assim, tendências focalistas e residuais dos programas de transferência de renda: ao não incentivarem o acesso a outras políticas sociais (educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social), há cada vez mais, uma forte dependência dos sujeitos a esses programas, não assegurando autonomia para os mesmos.

A Assistência Social no século XXI está adquirindo a condição de mecanismo integrador, em lugar do papel desempenhado pelo trabalho. Aqui, o maior destaque fica por conta dos programas de transferência de renda e pela condição de *política estruturadora* que a PNAS tenderá a assumir nos municípios brasileiros (MOTA, 2009, p. 144).

A situação, então, se torna preocupante devido à impossibilidade de a assistência social assumir esse papel estrutural na sociedade e se configurar no “apagamento da referência do trabalho em prol da renda como meio de acesso ao consumo” (MOTA, 2009, p. 145). Muitas vezes, essa transferência de renda configura-se como um paliativo e como a única forma de sobrevivência de muitas famílias espalhadas pelos municípios brasileiros.

Nesse contexto, não há percepção dos beneficiários desses programas em relação aos interesses de classe e à estratégia do Estado – no estágio atual do capitalismo – em mantê-los na condição de subalternidade, dependência e a se contentar com o mínimo, o que caracteriza o entendimento de que estão recebendo um favor. Além disso, não compreendem seu caráter essencial de transitoriedade, já que reconhecem nessa política um forte traço assistencialista, o que estimula a dependência dos seus usuários.

Portanto, a política de assistência social – em especial os programas de transferência de renda – não deve ser o único e central mecanismo de enfrentamento da questão social; esta deve ser articulada às outras políticas sociais. Isso porque não é o programa de transferência de renda que soluciona as desigualdades sociais, mas

⁴ O Bolsa Família, criado em 2003, é um programa de transferência direta e condicionada de renda para famílias em situação de pobreza. A ruptura do ciclo intergeracional da pobreza é esperada por meio das condicionalidades, que reforçam o exercício de direitos sociais nas áreas de saúde e educação, e que potencialmente propiciam o combate à pobreza (ROCHA apud BRASIL, 2007, p. 19).

uma verdadeira redistribuição da riqueza socialmente produzida. Para isso, é necessária a participação popular⁵ e a luta cotidiana da classe trabalhadora na direção do reconhecimento e implementação direitos sociais de forma integrada e universal.

Outra questão que pode ser apontada como obstáculo à consolidação da política de assistência social é o seu financiamento, uma vez que, segundo Boschetti (2003), o orçamento da seguridade social se configura mais como um espaço de disputa de recursos entre as políticas, em vez de constituir-se como campo de articulação⁶, o que prejudica a qualidade dos serviços prestados aos usuários da Política de Assistência Social.

Outro desafio colocado à assistência social, segundo Silveira (2009), e, conseqüentemente, ao SUAS é que é preciso superar o papel de “ajuda” dessa política, ainda há uma perpetuação da cultura do favor em detrimento do direito social. Ademais, há historicamente, ainda de acordo com Silveira (2009), a visão de que a assistência social é ineficaz e ineficiente, com processos de descontinuidade. Isso porque ela contribuiu para reproduzir, ao longo do tempo, programas pontuais que não emancipam os sujeitos usuários e que se mostram, na verdade, como instrumentos de controle moralizantes. Nesse sentido, o SUAS está contribuindo para alterar esse paradigma.

Entretanto, para o fortalecimento da política de assistência social nos moldes do SUAS é “necessária a concretização de processos de ruptura da condição subalterna pela constituição de sujeitos políticos portadores de um projeto de classe” (YAZBECK apud SILVEIRA, p. 339, 2009), voltado para os interesses da classe trabalhadora.

⁵ Aqui os Conselhos Paritários entre governo e sociedade civil contribuem profundamente para a atuação dos sujeitos usuários na formulação e avaliação das ações da política de assistência social. Conforme Boschetti (2003) é por meio dessa estrutura que são aprovados os planos e propostas de orçamento para os fundos, inovando na definição das fontes, bem como na sua orientação pelos princípios da corresponsabilidade e da redistributividade.

⁶ Na verdade, conforme Boschetti (2003), o orçamento da seguridade social é desviado para o pagamento dos juros da dívida pública, há também a utilização das contribuições sociais para outros destinos, a isenção fiscal a muitas entidades que não se caracterizam como de assistência social, a presença da sonegação fiscal e a reduzida capacidade contributiva da maioria dos trabalhadores, devido aos seus baixos salários.

III. PARA ALÉM DE CONCLUSÕES: CONSIDERAÇÕES SOBRE O SUAS NO DISTRITO FEDERAL

No âmbito do Distrito Federal, a Secretaria de Desenvolvimento Social e de Transferência de Renda – SEDEST é o órgão responsável pela gestão da política de assistência social e do SUAS⁷.

A partir dos nossos estudos, podemos dizer que a PNAS e o SUAS ainda encontram-se em processo de implementação no Distrito Federal, já que o Programa de Atenção Integral à Família – PAIF⁸ (principal serviço do CRAS), ainda encontra limites em sua execução, principalmente no que diz respeito aos grupos de orientações socioeducativas e de desenvolvimento familiar⁹ que foram muito recentemente requisitados pela SEDEST, contando ainda com pouca participação popular.

Além disso, há a percepção de que o PAIF encontra-se limitado, devido às poucas medidas avaliativas e à falta de articulação entre o planejamento das ações e programas e a execução dos mesmos. Há uma desmotivação imposta às famílias em participarem desses grupos, tendo seu foco de interesse voltado apenas para os programas de transferência de renda, fazendo com que haja uma continuidade do caráter assistencialista da política e de manutenção de dependência dos usuários. Ou seja, as ações desenvolvidas são contrabalanceadas por um forte movimento contrário à sua efetivação.

Problematizando a particularidade local considera-se que, no âmbito do Distrito Federal (CLIFFORD, 2011), o objetivo de assegurar autonomia às famílias ainda se configura como frágil, uma vez que as funções de promoção dos indivíduos caracterizam-se como paliativas, por meio dos programas de transferência de renda e da pouca demanda por cursos de capacitação profissional e inserção no trabalho.

Na direção da resistência à conjuntura neoliberal de redução de direitos e das problemáticas da consolidação da política de assistência no Distrito Federal constitui-se como fundamental a reflexão e a intervenção crítica dos profissionais envolvidos diretamente na implementação do SUAS; dentre estes profissionais destacamos o

⁷ Atualmente, compõem o seu organograma 22 CRAS (unidade responsável pela execução da proteção social básica) - (Disponível em: www.sedest.df.gov.br).

⁸ Programa responsável por assegurar o direito à convivência e à matricialidade sociofamiliar, além de executar a função protetiva da população ao prevenir a ruptura de vínculos, orientar acerca dos direitos sociais e desenvolver a autonomia da família.

⁹ Estes grupos devem promover o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

Assistente Social, que desenvolve um papel estratégico e histórico na defesa de direitos na seguridade social.

Nesta perspectiva, enquanto trabalhador da política de assistência social é necessário que o coletivo da profissão de Serviço Social: reafirme valores e princípios do projeto ético-político profissional; reflita criticamente sobre os desafios da ofensiva neoliberal, articulando com o cotidiano de trabalho e com o que é proposto pela PNAS. Ou seja, contribuir na direção da implementação com qualidade e do fortalecimento do SUAS, mantendo o foco na articulação entre as dimensões ético-política e técnico-operacional, na concepção da totalidade dos fenômenos sociais (articulada a particularidade e a singularidade), na percepção das potencialidades dos indivíduos, famílias e comunidade, inseridos na luta de classes contemporânea.

Duarte (2010) contribui com o debate e elucida **alguns desafios** do cotidiano profissional nos CRAS, vivenciados por Assistentes Sociais e também pelo conjunto dos profissionais da assistência social em tempos de hegemonia neoliberal, dentre eles:

- a) Apropriação do conteúdo da política nacional, especialmente quanto às diferenças e à necessidade de interseção entre proteção básica e proteção especial (item essencial, já que facilita a dinâmica do SUAS e o funcionamento geral da proteção social);
- c) O trabalho em equipe deve assegurar definitivamente uma intervenção interdisciplinar, particularmente entre assistentes sociais e psicólogos, a fim de não descuidar das responsabilidades individuais, respeitando as atribuições específicas de cada profissão;
- d) Problematizar condições objetivas de trabalho (infraestrutura geral);
- e) Perigosa articulação entre o Estado e a sociedade na viabilização dos serviços socioassistenciais, através do mecanismo das parcerias (com repasse de responsabilidades estatais para o terceiro setor);
- f) Persistência da cultura clientelista (fortemente presente em nossa sociedade);
- g) Prevalência de ações voltadas para os programas de transferência de renda.

Longe de esgotar o debate, concluímos que é imprescindível a **reflexão crítica e o debate coletivo** entre os sujeitos envolvidos (população usuária, profissionais e gestores) na política de assistência social no Distrito Federal, com destaque para: a) o domínio da PNAS/2004 e seus desafios na conjuntura atual; b) as condições de

trabalho dos profissionais da assistência; c) a execução e o fortalecimento de serviços e benefícios para famílias e indivíduos na perspectiva dos direitos sociais e da articulação com outras políticas sociais; d) a articulação com movimentos sociais e organizações populares, estimulando a organização coletiva dos sujeitos e da comunidade na luta pela ampliação de direitos;

Na verdade, deve-se reconhecer que a consolidação do SUAS, não só no Distrito Federal, é um processo em construção e que os avanços ocorridos nos últimos anos foram significativos no campo da proteção social e dos direitos sociais, mas ainda há muito o que avançar e lutar.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. Contra-reforma do Estado, seguridade social e o lugar da filantropia. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, n. 73, p. 101-119, 2003.

BEHRING, E; BOSCHETTI, I. Política Social: fundamentos e história. 6ª ed. São Paulo, Editora Cortez, 2006.

BOSCHETTI, I. Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo. 2ª Ed. Brasília: Autora, 2003.

BOSCHETTI, I. e SALVADOR, E. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, n. 87, p. 25-57, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS. Brasília, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: Bolsa Família e Assistência Social./ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007.

CLIFFORD, P. P. A. O Serviço Social e a Política de Assistência Social: o exercício profissional no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. Trabalho de Conclusão de Curso, 31 jan. 2011. Brasília: UnB, 2011.

DUARTE, J. L. N. Serviço Social e CRAS: possibilidades e desafios da atuação profissional. XIII Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, 31 jul. a 05 ago. 2010. Brasília: UnB, 2010.

MOTA. A. E. O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. São Paulo: Cortez, 2009.



SILVEIRA, J. I. Sistema Único de Assistência Social: institucionalidade e processos interventivos. In: Revista Serviço Social & Sociedade. Ed.: Cortez. São Paulo, n. 98, p. 335-361, abr./jun. 2009.