

CONSTRUINDO PARÂMETROS PARA O VÍNCULO SUAS:

Proteção básica e proteção especial

Berenice Rojas Couto¹

Tiago Martinelli²

Ana Maria Camardelo³

Marta Borba Silva⁴

Débora do Nascimento de Paula⁵

RESUMO

A pesquisa A Estruturação dos Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) Para Atendimento à População: Uma Relação Entre o Público e o Privado, aprovada no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, tem como objetivo verificar como ocorre a participação das entidades privadas para a consolidação dos princípios democráticos da Assistência Social. O presente trabalho contextualiza a Assistência após a Constituição de 1988 e os caminhos percorridos para a definição das orientações do SUAS. Nele, debatem-se a relação público/privado no desenvolvimento das ações e dos serviços à população e a necessidade da definição dos parâmetros do vínculo SUAS.

Palavras-chave: Sistema Único de Assistência Social; Proteção Social; Seguridade Social; Vínculo SUAS.

ABSTRACT

The research "Service Organization of the Brazilian Social Security System (SUAS) for the Population: a relationship between public and private", approved by the National Board for Scientific and Technological Development, aims at verifying how the participation of private organizations towards the consolidation of social assistance democratic principles occur. The present work contextualizes social assistance after the 1988 Constitution and the road traveled to the definition of SUAS guidelines. The public and private relationship in the development of actions and services offered to the population and the need of SUAS entailment parameters definition are debated.

Keywords: Brazilian Social Security System; Social Assistance, Social Protection; Social Security; SUAS entailment.

¹ Doutora. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). berenice.couto@puhrs.br

² Doutor. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). timartinelli@yahoo.com.br

³ Doutora. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). ana.mpc@terra.com.br

⁴ Mestre. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). martas@fasc.prefpoa.com.br

⁵ Estudante de Pós-graduação. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS).

depaula.debora@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

Como parte do processo da pesquisa A Estruturação dos Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) Para Atendimento à População: Uma Relação Entre o Público e o Privado, discutem-se, a partir da implementação do SUAS, conteúdos que possam subsidiar a participação das entidades e organizações na rede de proteção da Assistência Social na conformação do vínculo SUAS. O estágio atual da pesquisa é de revisão teórica da temática e pesquisa documental na legislação para subsidiar a coleta de informações nos espaços de atendimento da política, a qual será realizada através de entrevistas semiestruturadas compreendida por roteiro norteador com questões abertas e fechadas. As entrevistas serão realizadas com coordenadores dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS)⁶ e com gestores das instituições do campo privado que compõem a rede. Ainda, destaca-se que a amostra da pesquisa será não probabilística intencional, cotejando neste estudo os municípios do Rio Grande do Sul em relação à Gestão Básica e Plena do Sistema Municipal de Assistência Social, conforme previsto na Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), ou seja, um município de Pequeno Porte I, um de Pequeno Porte II, um de Médio Porte, um de Grande Porte e uma Metrópole (Porto Alegre).

Com a formatação do Sistema Único de Assistência Social, retoma-se a organização de um sistema público-estatal e privado para atender à população demandatária da política de Assistência Social. Desde a Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o campo da Assistência Social enquanto política pública, requer um reordenamento das entidades prestadoras de serviços, sejam estatais, sejam do campo privado.

A construção das reflexões aqui apresentadas está amparada no conjunto de documentos que constituem a regulamentação da política, como, por exemplo, o artigo 3º da LOAS, o CEBAS – Lei nº 12.101 (BRASIL, 2009), as Deliberações da VII Conferência Nacional de Assistência Social (2009), o Decreto n.º 7.079 (2010), que cria o Departamento da Rede Socioassistencial Privada do Sistema Único de Assistência Social, e principalmente a Resolução nº 16, que define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem

⁶ Na estrutura do SUAS, os CRAS e os CREAS são serviços estatais, responsáveis pela articulação da rede de serviços no território.

como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social dos Municípios e do Distrito Federal.

Nesse sentido, a jurisdição garante a legalidade dessa transformação, mas é insuficiente para modificar o *status quo*. É, por tanto, necessário pesquisar-se como as entidades privadas que compõem o sistema de atendimento do SUAS, nas suas mais diferentes formas de organização, têm estruturado seus serviços para atender à população sob a ótica da cidadania.

Na primeira parte do texto, contextualizam-se a Assistência Social a partir da Constituição de 1988 e os caminhos percorridos para a definição da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que orienta o SUAS. Desenvolve-se a especificidade do vínculo SUAS, debate essencial na relação entre o público e o privado para o desenvolvimento das ações e dos serviços no atendimento a população. Finaliza-se o texto com considerações referentes a parâmetros necessários de orientação e procedimentos enquanto parte do processo de implementação do Sistema.

2 CAMINHOS PERCORRIDOS PARA AS DEFINIÇÕES DO SUAS

A partir da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), teve início um novo momento na história da Assistência Social brasileira. Incluída no âmbito da Seguridade Social e regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993) como política social pública, ela vem transitando, nesta última década, em um campo novo: o dos direitos e da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. Nesse sentido, pode-se afirmar que a LOAS criou uma nova matriz para a Assistência Social brasileira, iniciando um processo que a tornou visível como política pública e direito dos que dela necessitarem. A inserção na Seguridade Social reforçou seu caráter de Política de Proteção Social articulada a outras políticas do campo social, voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida para seus usuários. Desse modo, a Assistência Social vem gradativamente se configurando como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo.

Um longo caminho separa a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social da criação do Sistema Único de Assistência Social. Desde dezembro de 1993, quando a LOAS garantiu o direito à Assistência Social como política pública e fechou o ciclo de regulamentações do campo da Seguridade Social, instalou-se um processo de

disputa sobre a necessidade de se estabelecerem parâmetros civilizatórios que orientassem a emancipação de parcela significativa da população brasileira afeta à proteção garantida pela Assistência Social.

É importante apontar-se que o trato no campo da política social pública brasileira apresenta-se eivado de contradições, onde, por um lado, há a garantia constitucional da Seguridade Social e do tripé que a compõe — Previdência Social, Saúde e Assistência Social e suas respectivas leis⁷ —, enfeixando, assim, após 1988, o sistema de proteção social brasileiro, e, por outro, a presença dos preconceitos que permeiam a compreensão sobre o acesso a políticas públicas e o papel do Estado e da sociedade brasileira. O campo da Assistência Social é caudatário de uma herança cultural bastante perversa, onde,

A forma assistencialista como se apresenta a Assistência Social no Brasil pode ser analisada a partir da constatação de que: do ponto de vista político, as intervenções no campo da política social e, particularmente, na Assistência Social, vêm-se apresentando como espaço propício à ocorrência de práticas assistencialistas e clientelistas, servindo também ao fisiologismo e à formação de redutos eleitorais (YAZBEK, 1993, p. 41).

Esse caldo de cultura assentado no clientelismo e na subalternidade tem sido o principal desafio a ser enfrentado pelos formuladores e gestores da política. O avanço jurídico é, constantemente contrastado com práticas baseadas na cultura do favor, pouco assegurando as condições para a afirmação de um rompimento radical no caminho para a alteração da forma de pensar e processar o acesso à política como direito social.

Esses elementos são constitutivos do trato com a questão social⁸ no Brasil, onde as demandas da população por verem atendidas suas necessidades sociais foram consolidadas sob ótica da regulação trabalhista, portanto, só para quem estava inserido no mercado formal de trabalho, ou deixadas ao encargo das entidades filantrópicas, privadas, e seu acesso dava-se na condição ou de cidadania regulada, ou de subcidadania (SANTOS, 1988).

Então, a entrada no campo jurídico formal do direito a ter direito à Assistência Social é bastante importante e contraditória, pois “[...] a introdução da Assistência Social como política social da área da seguridade social incorpora uma inovação conceitual, mas também reitera as heranças históricas constitutivas da cultura política

⁷ A Lei da Previdência Social nº. 3.807/60, a Lei da Saúde nº. 8.080/89 e a Lei da Assistência Social nº. 8.742/93. Ver, também, Lei Orgânica da Seguridade Social (BRASIL, 1991).

⁸ Questão social aqui é apreendida como forma de desigualdade social e também como de resistência da classe trabalhadora frente a todos os modos de opressão colocados pela sociedade capitalista (IAMAMOTO, 2001).

brasileira” (COUTO, 2004, p.156), colocando-se em disputa o direito público a ter acesso ao atendimento na condição de cidadão. A Assistência Social, com a LOAS, ganhou estatuto de política social pública, “dever do Estado e direito do cidadão”, devendo estar à disposição de quem dela precisar, sem necessidade de contrapartida. Assim,

Essa definição da política de Assistência Social engloba diversos aspectos inovadores: (a) a sua definição como política social; (b) a definição de que é possível existir provisão social sem que, para isso, seja necessário a contribuição financeira de quem é demandatário da política; e (c) o caráter universalizante, colocando-a no rol de integração com as demais políticas sociais e principalmente econômicas (COUTO, 2004, p. 160).

A Assistência Social transita de um campo que historicamente se assenta na órbita da relação pessoal, tratada como particularidade da área privada — com recursos insuficientes, com programas fragmentados, na maioria das vezes fundados na esfera da moralidade —, para a esfera pública e afiançadora de direito social.

A centralidade do Estado na garantia da política é outra novidade conceitual que não tinha precedente no caso brasileiro; o reconhecimento da responsabilidade na garantia de direitos sociais sempre foi uma lacuna na história brasileira. O atendimento às necessidades sociais da população mais pobre sempre ficaram relegadas a um papel secundário, produto de circunstâncias casuísticas, da relação com as entidades privadas e/ou filantrópicas e financiadas por renúncia fiscal, na maioria dos casos.

A LOAS, no seu artigo primeiro, define a Assistência Social como política de seguridade social, direito do cidadão e dever do Estado, que deve universalizar direitos sociais. A partir de suas diretrizes⁹, busca materializar-se na vida da população brasileira e construir um caminho que tem como marco, após 13 anos de sua promulgação, a constituição da Política Nacional e do SUAS, enquanto sistema que dá organicidade à área.

Em 15 de outubro de 2004, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou a atual Política Nacional de Assistência Social, publicada no Diário Oficial da União em 28 de outubro de 2004. Tal política foi elaborada a partir de amplo debate nacional, balizado pelas críticas à política editada em 1998. Este debate circulou em torno das imprecisões apresentadas na área e da necessidade de se

⁹ Art. 5. A organização da Assistência Social tem como base as seguintes diretrizes: descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os municípios e comando único das ações em cada esfera de governo; participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de Assistência Social em cada esfera de governo (BRASIL, 1993).

estabelecerem parâmetros claros e objetivos para se compreender e viabilizar o acesso à Assistência Social como um direito.

Assim, na PNAS, a Assistência Social é definida como “[...] direito de cidadania, com vistas a garantir o atendimento às necessidades básicas dos segmentos populacionais vulnerabilizados pela pobreza e pela exclusão social” (BRASIL, 2004, p. 68), apontando o papel central da política como asseguradora do direito de atendimento das necessidades sociais básicas e definindo a população usuária. Segundo a PNAS os usuários da Assistência Social são

Cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004, p. 27).

A NOB/SUAS apresenta o regramento para a constituição do Sistema Único de Assistência Social, sendo:

[...] uma racionalidade política que inscreve o campo da gestão da Assistência Social, uma das formas de proteção social não contributiva, como responsabilidade de Estado [...] é uma forma pactuada que refere o processo de gestão da Assistência Social [...] a uma compreensão política unificada dos três entes federativos quanto ao seu conteúdo (serviços e benefícios) que competem a um órgão público afiançar ao cidadão (SPOSATI, 2006, p. 111-112).

Portanto, trata-se de uma forma racional de como o sistema é compreendido e deve ser estabelecido no território nacional, tendo como consequência o aprimoramento da legislação e dos direitos garantidos pela LOAS. A estrutura desse sistema indica que ele deve ser organizado a partir das necessidades básicas da população e responder concretamente a essas demandas, sendo a federação brasileira pensada nas suas particularidades, dividida em municípios de pequeno, médio e grande porte e metrópoles. Neste caso, convém pensar a política a partir das demandas que são colocadas e das potencialidades e necessidades de cada esfera na construção do sistema.

A regulação do SUAS estabelece como base de sua organização a matricialidade sociofamiliar, a descentralização político-administrativa, a recomposição do debate sobre o financiamento da política, a informação, seu planejamento, monitoramento e sua avaliação e a política de recursos humanos, rompendo com a forma tradicional de atendimento da área.

A territorialização aparece como elemento articulador do sistema, visando, assim, construir uma oferta capilar de serviços baseados na lógica da proximidade do cidadão e localizar os serviços nos territórios com maior incidência de vulnerabilidades e riscos sociais para a população. Dentro do território, cria-se, então, pelo SUAS, um serviço público estatal fundamental para a política: os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) (BRASIL, 2006a; BRASIL, 2006b), que deverão ser os articuladores da rede. Destaca-se que as entidades assistenciais são elementos essenciais na formatação da oferta dos serviços e precursoras do atendimento dos usuários nesses territórios. Portanto, torna-se fundamental pesquisar de que forma elas estão processando as orientações e como fizeram, ou não, o seu reordenamento na perspectiva do SUAS.

Esses serviços devem articular-se às proteções que devem ser ofertadas pela política. Assim, o SUAS indica que a Assistência Social se divide em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

Na Proteção Social Básica, os serviços devem ser referenciados nos Centros de Referência da Assistência Social. Os CRAS basicamente deverão atuar na perspectiva do fortalecimento dos vínculos familiares e na convivência comunitária. Deverão ser referência para escuta, informações, apoio psicossocial, encaminhamentos monitorados e de inserção nas ações da rede de Assistência Social e demais políticas públicas e sociais.

A Proteção Social Especial é uma modalidade de atenção assistencial destinada a indivíduos que se encontram em situação de alta vulnerabilidade pessoal e social, bem como crianças e adolescentes, jovens, idosos, pessoas com deficiência nas várias situações caracterizadas como de risco pessoal. O trabalho deve abranger o provimento de acesso a serviços de apoio à sobrevivência, inclusão em redes sociais de atendimento e de estratégias que visem à reestruturação do grupo familiar e à elaboração de novas referências morais e afetivas. A proteção social especial deve ofertar serviços de abrigamento de longa ou curta duração; serviços de acolhimento e atenção psicossocial especializados destinados a criar vínculos de pertencimento e possibilidades de reinserção social.

O SUAS, enquanto sistema, recoloca a necessidade do controle social e da participação dos usuários para a sua efetiva implantação. Assim, a potência dos Conselhos e das Conferências como espaço privilegiado de construção da política retoma força na perspectiva do SUAS, que reitera aquilo que é determinação legal a

partir da LOAS. Esse talvez seja o maior desafio nesse campo tão atravessado por falta de protagonismo de seus usuários e pelo uso clientelista dos recursos alocados. Importa saber se as entidades constituem espaços democráticos que possibilitam aos usuários se capacitarem para o controle social.

O campo das entidades privadas pouco tem sido problematizado. A necessidade de compreender como esse sistema tem se consolidado passa necessariamente por elucidar o trabalho desenvolvido nessas organizações. Nessa direção, o trabalho assistencial baseado em entidades privadas tem sido apontado como reiterador da subalternidade e da imposição de um caráter meritocrático e sem visibilidade pública. A Assistência Social enquanto política pública vem tentando colocar na arena política esse debate. Embora várias tentativas tenham sido feitas no sentido de desmobilizar o movimento pela consolidação da política e, em muitas experiências, ainda haja espaços para formas despolitizadas, caritativas, há, na contramão, um forte movimento para o reconhecimento dessa política como pública e asseguradora de direito social.

Contudo, tem-se a necessidade de estabelecer parâmetros para esse Sistema de primazia estatal com as entidades e organizações privadas.

3 CONCLUSÕES

Materializar a política de Assistência Social na vida da população brasileira que nela tem o direito de ver atendidas suas demandas representa um grande desafio anunciado na Constituição de 1988 e na LOAS, em 1993. Uma sociedade marcada por profunda desigualdade e também por uma naturalização de um mundo dual e pouco receptivo ao debate sobre o acesso à riqueza socialmente produzida tem tentado perpetuar-se.

Em vista da correlação de forças que se estabelece nos processos societários, a constituição de vínculo pressupõe o constante debate das medidas a serem tomadas e dos mecanismos de controle social que efetivem no vínculo SUAS a garantia de direitos. Essas ponderações podem visar à garantia de serviços e ações gratuitos, continuados e planejados, sem qualquer discriminação e sem exigência de contrapartida do usuário.

Entretanto, cabe ainda um constante questionamento sobre em que se constitui o vínculo SUAS? Como garantir o vínculo SUAS para além do arcabouço

jurídico/legal? Quais os mecanismos adotados pelas entidades para romper com ações muitas vezes de cunho clientelista e assistencialista e garantir a qualidade dos serviços socioassistenciais previsto no SUAS?

Contudo, como produto da pesquisa, foi desenvolvido, em maio de 2010, um minicurso no 5º Encontro Nacional de Política Social, em Vitória, no Espírito Santo, onde se discutiu com gestores, profissionais e estudantes do campo da Assistência Social sobre o vínculo SUAS. Na oportunidade, pôde-se constatar a importância e a necessidade de definições concisas no que se refere à orientação e à regulamentação dos parâmetros que estabelecem essas relações com o intuito de subsidiar e nortear as ações que devem fazer parte do cotidiano de implementação do Sistema Único, tanto para a relação que se estabelece por parte do órgão gestor da política, quanto para a exercida pelas organizações não-governamentais.

Portanto, a afirmação do SUAS como sistema de gestão e garantia de direitos sociais na área da Assistência Social exige um reordenamento do campo socioassistencial, movimento essencial para a garantia da ruptura com o assistencialismo e o clientelismo da área.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº. 1/92 a 42/2003 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº. 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.

BRASIL. LEI Nº. 8.212, de 24 de julho de 1991. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 de julho de 1991. Lei Orgânica da Seguridade Social. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br>>. Acesso em: nov. 2005.

BRASIL. LEI Nº 12.101 de 27 de novembro de 2009. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Lei nº. 8.742, de 07 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Brasília, DF, 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Norma**

Operacional Básica (NOB/SUAS). Construindo as Bases para a Implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, DF: MDS/SNAS/SUAS, jul. 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS).** Brasília, DF: MDS/SNAS/PNAS, nov. 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social. **Orientações Técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).** Versão Preliminar. Brasília, DF, jun. 2006a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).** Guia de orientação nº. 1. 1ª Versão. Brasília, DF, mar. 2006b.

COUTO, Berenice Rojas. A Assistência Social como Política Pública: do Sistema Descentralizado e Participativo ao Sistema Único da Assistência Social (SUAS). In: Mendes, Jussara Maria, PRATES, Jane Cruz, AGUINSKY, Beatriz. **Capacitação sobre PNAS e SUAS: no caminho da Implantação.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

COUTO, Berenice Rojas. **Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?.** São Paulo: Cortez, 2004.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional.** 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Renovação e conservadorismo no serviço Social: ensaios críticos.** São Paulo, Cortez, 1992.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **A Assistência Social na perspectiva dos direitos: Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil.** Brasília, Thesaurus, 1996.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Sobre a Política de Assistência Social. In BRAVO, Maria Inês e PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (orgs.) **Política Social e Democracia.** São Paulo e Rio de Janeiro; Cortez e UERJ, 2001.

RAICHELIS. Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social.** Caminhos da construção democrática. 2. ed. Revista. São Paulo. Cortez. 2000.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira.** Rio de Janeiro: CAMPUS, 1988.

SPOSATI, Aldaíza. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Revista Serviço Social & Sociedade**, n.87. São Paulo: Cortez, 2006. p. 96-122.



YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes Subalternas e Assistência Social**. São Paulo, Cortez, 1993.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social**. Cadernos Abong, s/1, n.19, out.1997.