



GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: implicações na garantia da proteção social

Anoel Junior Magri¹

RESUMO:

O presente trabalho tem por objetivo refletir sobre a operacionalização da assistência social após implantação e implementação do SUAS - Sistema Único de Assistência Social, pela perspectiva das competências da gestão municipal: organização e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais consolidando um sistema de proteção social.

Palavras Chaves: Assistência Social, SUAS, Gestão e Proteção Social.

ABSTRACT:

This paper aims to reflect on the operationalization of social assistance after deployment and implementation of SUAS - Unified Social Assistance System, by the prospect of municipal management skills: organization and execution of the services, programs, projects and benefits socioassistenciais consolidating a system social protection.

Keywords: Social Assistance, SUAS, Management and Social Protection.

¹ Estudante de Pós-Graduação. Pontifícia Universidade Católica (PUC/SP). E-mail: ajmagri@hotmail.com



1. INTRODUÇÃO

Com a promulgação Constituição Federal de 1988, a assistência social passa a integrar o sistema de seguridade social, junto com a saúde e a previdência social. A assistência social ganha então o status de política pública, como direito do cidadão e de responsabilidade do Estado.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e regulamentação da Lei 8.742 de 07 de julho de 1993 / LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social, o Brasil inaugurou uma nova concepção para a operacionalização da assistência social, uma vez que esta passou a ser concebida como política pública, ou seja, a constar em leis federais a garantir direitos até então não preconizados na legislação nacional. Política de responsabilidade do Estado, direito do cidadão, portanto, uma política estratégica no combate à pobreza e para a constituição da cidadania.

A Carta Constitucional de 1988 consagrou os princípios da descentralização, municipalização e da participação, ganhando os municípios o status de unidades autônomas da federação junto com os estados. Assim, na nova proposta, as esferas de governo interagem e são corresponsáveis pela operacionalização da assistência social nas três dimensões: a gestão, o controle social e o financiamento.

Em 2004, após ampla mobilização nacional, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprova a atual Política Nacional de Assistência Social (PNAS). A Política apresenta as bases e referências necessárias para a implantação e gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), introduzindo mudanças profundas nas referências conceituais, estrutura organizativa e na lógica de gerenciamento da área.

O SUAS descentraliza os serviços socioassistenciais nos territórios, classifica e ordena os serviços em níveis de proteção (básica e especial), garante a aplicação autônoma dos recursos municipais com repasse automático e regular, fundo a fundo, cria um sistema nacional de informação (rede SUAS) que favorece o processo de transações financeiras e gerenciais. E ainda estabelece normas que estruturam as novas bases de



instituições de assistência social como política de Estado (TAPAJÓS; RODRIGUES, 2007).

Todas as atribuições do SUAS não só traduzem um novo modelo de gestão socioassistencial, mas materializam os direitos socioassistenciais dos cidadãos.

A complexidade que envolve o processo de mudanças no campo da assistência social não é fácil de ser compreendida, seja para quem é da área ou não. O significativo avanço na legislação ainda não é suficiente para superar desafios postos à qualificação dos responsáveis por gerenciar e operacionalizar a política de assistência social. A implantação do SUAS acarreta novas atribuições aos gestores e demais agentes públicos envolvidos desta política, uma vez que exige o compromisso com a assistência social e, por consequência, a operacionalização do Sistema.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 Sistema Único de Assistência Social - SUAS, modelo de gestão de proteção social.

A partir da Constituição Federal de 1988, que insere a assistência social no conjunto de seguridade social e afirma uma política pública, temos a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS em dezembro de 1993, que estabelece normas e critérios para organização da assistência social.

Segundo Raquel Raichellis (2000) a elaboração da LOAS foi produto de mobilização de segmentos sociais que se organizaram com o objetivo de fortalecer a concepção de assistência social como função governamental e pública. Conforme podemos observar, diz a LOAS que:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas
Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e



promovendo a universalização dos direitos sociais. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011).

Sposati (2004, p. 10), aponta uma “dupla interpretação de mínimos sociais: uma restrita, minimalista, e outra [...] ampla e cidadã. A primeira se funda na pobreza e no limiar da sobrevivência e a segunda em outro padrão básico de inclusão”. Portanto, a proposta é de garantir segurança contra riscos sociais garantindo também uma condição de cidadania definida pelo “padrão societário e civilidade” o que coloca os mínimos sociais no patamar da universalidade.

De acordo com Yazbeck (1995), a assistência social transita do assistencialismo clientelista para o campo da política social. Objetivando consolidar o denominado Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social pela Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, com vistas a uma efetiva regulamentação e implementação institucional da Política Pública de Assistência Social no Brasil, a IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em dezembro de 2003 representou um avanço significativo na direção dos novos termos da Política Pública de Assistência Social no Brasil. Expressão máxima dentre as deliberações da IV Conferência Nacional destaca-se a aprovação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

Conforme Bosquetti (2005), como sistema que operacionaliza os princípios da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), o SUAS materializa princípios e diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, em suas orientações centrais e estabelece um sistema no seu sentido mais estrito, ou seja, como estrutura organizada com base nos serviços sócio-assistenciais inter-relacionáveis e agrupados por características de proximidade, em diferentes tipos de proteção social. Materializa o conteúdo da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, dando expressão singular de direitos socioassistenciais a compor os direitos sociais.

O SUAS, fortalece os instrumentos centrais de gestão estabelecidos na Lei Orgânica de Assistência Social como Plano de Assistência Social, que passa a ter papel determinante no planejamento local, na definição, classificação e ordenamento dos serviços na proteção social básica e especial; os Fundos Nacional, Estaduais e Municipais de Assistência Social que devem garantir orçamento nas três esferas de



governo; ainda atribui novo papel aos Conselhos de gestão, cuja atuação será decisiva para o funcionamento do Sistema.

A concepção do SUAS parte da definição conceitual definida na Política Nacional de Assistência Social - PNAS de 2004, que atribui ao sistema unificado o papel de regular e organizar em todo território nacional os serviços sócio-assistenciais, tendo como foco prioritário a atenção as 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. Conforme previsto na Política Nacional de Assistência Social - PNAS de 2004, os eixos estruturantes de gestão do Sistema Único de Assistência Social - SUAS estão assim definidos: 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.

Estruturar e consolidar um sistema significa por em prática aquilo que a LOAS determinou: um sistema descentralizado e participativo, com o cofinanciamento nas três esferas de governo, e, sobretudo o próprio conceito da Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado. Neste sentido o SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da Política Pública de Assistência Social com a normatização dos padrões dos serviços, a qualidade no atendimento, os indicadores de avaliação e resultado, a nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial.

A assistência social como política de proteção social deve atuar junto à população vulnerabilizada pelo processo da produção da pobreza e, portanto, junto aos cidadãos e grupos que estão “fora dos mecanismos e sistemas de segurança sociais obtidos pelo trabalho, do usufruto das políticas públicas (saúde, educação, habitação, saneamento e outras) e da inserção em sociabilidades sócio familiares”. (CARVALHO, 2005).

Aprofundando a compreensão de proteção social nos termos de Jaccod (2007), a proteção social pode ser definida como um conjunto de iniciativas públicas ou



estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de riscos sociais ou privações sociais.

De acordo com a Política Nacional de Assistência Social - PNAS de 2004, vulnerabilidade e risco são situações que decorrem de: perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento ou sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e/ou acesso as demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de sobrevivência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado formal ou informal; estratégias ou alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004).

Na Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, a proteção é definida como segurança de rendimento, de autonomia, de convívio ou vivência familiar, de cuidados e serviços e de projetos operacionalizados em rede socioassistencial.

A proteção se dispõe em rede e supõe um sistema, embora sistema e rede sejam formas distintas de organização. Na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS - 2012) que implementa o artigo 6º da LOAS – “a assistência social ocupa-se de prover proteção à vida, reduzir danos, prevenir a incidência de riscos sociais, independente de contribuição prévia, e deve ser financiada com recursos previstos no orçamento da Seguridade Social”. Assim, a proteção social implica, ao mesmo tempo, direitos, sistema de garantias e rede de atores e compromisso.

Está pressuposto, nessa perspectiva, que o fundamento da proteção são os direitos humanos como norma consensuada universal da dignidade do ser humano. O SUAS conforma a estrutura articulada para a efetivação desses direitos, resultantes de pactos políticos, de leis e de normas, segundo a correlação de forças da sociedade, do mercado e do Estado, configurando a cidadania protegida e não apenas declarada na lei.



2.2 Desafios para a Gestão da Política de Assistência Social

A idéia de seguridade social corresponde a um conjunto de direitos materializados em benefícios, providos pelo Estado e garantidos pelo conjunto da sociedade a partir da compreensão dos riscos a que estão sujeitos todos seus membros são de responsabilidade de todos (LOBATO, 2004).

Esse conjunto, sem dúvida, cria uma nova arquitetura institucional, ética-política e informacional para a assistência social brasileira e a partir desta arquitetura e das mediações que a tecem podemos, efetivamente, realizar na esfera pública, direitos concernentes a assistência social. O gestor público é convocado, portanto, a desempenhar um papel estratégico na operacionalização da política de assistência social.

Ao gestor público, responsável pelo comando único, são delegadas funções de articulação, planejamento, coordenação, negociação, monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais desenvolvidos, em sintonia com as instâncias federativas que integram o sistema de operação e controle social.

Sabemos que permanecem na assistência social brasileira concepções e práticas assistencialistas, clientelistas e primeiro damismo. Observamos historicamente a expansão de serviços a partir do dever moral, da benemerência e da filantropia (que em si mesmos, não realizam direitos) que culpa o pobre por sua pobreza.

Como afirma Paiva (2006 p. 21), “aquilo que não é direito social é favor benesse, ação abnegada, doação, enfim, a repavimentação dos percursos que pretendem comprimir o espaço público, transformá-lo em oposição contrária a ordem democrática”.

A idéia de compreender os desafios da gestão da política de assistência social no âmbito local significa coragem de tocar em um dos seus eixos estruturantes e de caráter fundamental ao seu aperfeiçoamento institucional. A gestão não é a política social propriamente dita, assim como a política sem a gestão fica reduzida a uma referencia ou até mesmo a uma ideologia sem o exercício da gestão. Portanto, ter clareza e entendimento da concepção, organização, gestão e desafios de uma política social, oportunizam identificação de elementos fundamentais para detectarmos se estamos ou não em consonância com o que se quer dessa política social.



A concepção, organização e gestão são fundamentais, para dar concretude a uma política que de fato está construindo um modo de entender, e consolidar essa política. Neste contexto os novos conceitos, as novas idéias devem sofrer um processo de assimilação e incorporação por parte dos envolvidos, devendo entrelaçar com as alterações estruturais e com as medidas legais, para que ganhem significado e consistência.

Sem dúvida, o maior desafio da gestão institucional em qualquer contexto de mudança “é dar curso a uma dinâmica de reforma intelectual e moral que tenha potencia para criar novas hegemonias”. (NOGUEIRA, 2004). Pensar em hegemonia é pensar em termos dialéticos como diz o autor:

[...]. A política é sempre uma combinação dialética de vontade e de circunstâncias, os sujeitos que agem não estão inteiramente livres das circunstâncias em que agem. Se agem dentro de organizações, digamos, tem de se compor com regras e rotinas freiam sua liberdade, mas ao mesmo tempo lhes fornecem parâmetros de atuação. Além do mais, as circunstâncias são amplas e complexas: têm a ver com legados históricos, tradições, culturas e também correlações de forças. [...]. Os sujeitos, por sua vez, movem-se animados por muitas coisas: pela posição objetiva no processo produtivo e por interesses (econômicos ou políticos), mas também, e talvez, sobretudo, por valores, ressentimentos, paixões e utopias. A visão dialética dedica-se a articular todas essas dimensões. (NOGUEIRA, 2004, p. 244-245).

A estruturação do SUAS em cada município não depende necessariamente de uma lei, mas seguramente poderá envolver legislação municipal que reorganize o órgão gestor da assistência social, consolide a realização de concurso público para atender o quadro de pessoal básico para a gestão e operacionalização, incluam no orçamento municipal as despesas com assistência social e nova identidade do órgão gestor da política municipal de assistência social. O exercício do dever do Estado não significa só a função de regulação, pois de acordo com a PNAS/2004 ele supõe na assistência social: vigilância social, proteção social, defesa de direitos².

² A regulação será entendida, aqui, como um conceito principal, que expressa a intencionalidade do ator ao exercer a sua capacidade, o seu poder instituído. Trata-se do processo técnico, científico e político e de coordenação das ações na área visando a obtenção os resultados desejados em termos de acesso e eficácia



Ainda são inúmeros os desafios, compromissos e responsabilidades, carregados pelos gestores para efetivação do SUAS desde 2004 e que carregarão por algum tempo perpassando pela: apropriação e incorporação do SUAS por todos os envolvidos - usuários, trabalhadores, entidades, gestores; adequação estrutural no órgão gestor da política de assistência social para garantir sustentabilidade do Sistema; estruturação e implementação das ações de proteção social básica e especial, de maneira integrada e articulada; ampliação dos recursos financeiros para co-financiamento dos programas, projetos, serviços e benefícios, nas três esferas de governo; ampliação e aperfeiçoamento do exercício do controle social, aprofundamento dos mecanismos democráticos e participativos; desenvolver a vigilância social; aprofundamento da intersectorialidade da assistência social com as demais políticas sociais; ampliação de sistemas de permanentes de informação, monitoramento e avaliação da política de assistência social; investimento na capacitação de gestores, corpo técnicos e conselheiros na direção da capacitação continuada, dentre outros.

3. CONCLUSÃO

No que toca o cenário de desafios à frente do novo modelo de gestão socioassistencial é múltiplo e diverso. É importante, no entanto, reconhecer esta realidade e prosseguir na busca de soluções para os usuários que vivem à margem dos programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais.

É fundamental para assumir compromissos e responsabilidades com estruturação do SUAS.

A correta compreensão do re-significado da assistência social, é um dos grandes desafios dos gestores e controladores desta política social, o tema não esgota nos aspectos abordados, outros estudos e pesquisas contribuição para o aperfeiçoamento e ampliação destas reflexões apresentadas que sem sombras de dúvidas contribuição de forma mais consistente para o entendimento da importante função desta política pública.

dos serviços oferecidos. Portanto, o processo de regulamentação estará subordinado ao processo principal de regular.



Tais desafios considerados coletivos precisam ser priorizados e pactuados pelas diferentes esferas de gestão, assim como pelas instancias de pactuação e de controle social, para que se avance na efetivação da Proteção Social. Esse movimento dinâmico e contraditório põe em questão o desafio da assistência social, que assume definitivamente a perspectiva de política pública no campo do direito, da seguridade social, da universalização da proteção social e da primazia da responsabilidade estatal.

REFERÊNCIAS

BOSQUETTI, Ivanete. O SUAS e a seguridade social. In: Cadernos de Estudos - Desenvolvimento Social em Debate. Textos para V Conferência de Assistência Social. Brasília: MDS, Dezembro de 2005.

BRASIL. CapacitaSuas. SUAS: Configurando os Eixos de Mudança / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Instituto Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília: MDS, 2008.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 05 abr. 2013.

_____. Lei nº. 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: 05 abr. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. SUAS - Sistema Único da Assistência Social: Uma nova concepção da Assistência Social no Brasil. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social. Disponível em: <http://www.mimdes.gov.pe/descentralizacion/ponencias/assistencia_social.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: Unesco, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: Secretária Nacional de Assistência Social, 2004. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/politica-nacional-de-assistencia-social-2013-pnas-2004-e-norma-operacional-basica-de-servico-social-2013-nobsuas>>. Acesso em: 05 abr. 2013.



CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Assistência social: Reflexões sobre a política e sua regulação. Mimeo, Novembro, 2005.

JACCOD, Luciana. Proteção social no Brasil: Debates e desafios. Brasília: IPEA, 2007.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. Seguridade social, saúde e equidade no Brasil: elementos para reatualizar o debate. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 38, n. 6, p. 1023-1039, nov/dez., 2004.

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

PAIVA, Beatriz Augusto. O SUAS e os direitos sócio-assistenciais: universalização da seguridade social em debate. Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, n. 87, Ano XXVII, 2006.

RAICHELIS, Raquel. Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática. 2. ed. Revisada. São Paulo: Cortez, 2000.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise. São Paulo: Cortez, 2004.

TAPAJÓS, Luziele; RODRIGUES, Roberto Wagner da Silva (Org.). Rede Suas: gestão e sistema de informação para o Sistema Único de Assistência Social. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2007.

YAZBEK, Maria Carmelita. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. Cadernos ABONG. São Paulo: ABONG, outubro, 1995.