



O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA AGENDA GOVERNAMENTAL BRASILEIRA: elementos para debate

Mônica de Castro Maia Senna¹

Dalva Eliá da Silva²

RESUMO: Este artigo apresenta os resultados parciais de pesquisa voltada à análise do processo de formulação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, a partir da inserção da Política de Assistência Social na agenda decisória do governo federal. Os resultados obtidos estão fundamentados na realização de uma pesquisa exploratória, baseada em levantamento bibliográfico e documental, com posterior análise dos mesmos, com vistas à identificação dos aspectos que favoreceram a criação do SUAS em 2005.

Palavras-Chave: Política Social; Formulação; Assistência Social; Sistema Único de Assistência Social.

ABSTRACT: This paper presents partial results of a research aimed at analyzing the formulation process of Unified Social Assistance System - SUAS, considering the insertion of Social Assistance Policy on the federal agenda. The results are based on bibliographic and documentary research, with subsequent analysis of them, aiming at the identification of aspects that favored the creation of SUAS in 2005.

Keywords: Social Policy; Formulation; Social Assistance; Unified Social Assistance System.

¹ Doutora. Universidade Federal Fluminense - UFF. Email: monica.senna@globo.com

² Estudante Pós-Graduação. Universidade Federal Fluminense – UFF.



1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende analisar o processo de formulação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS a partir de sua inscrição na agenda governamental brasileira.

Embora a criação de um sistema único, descentralizado e participativo já estivesse prevista na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742 de 1993), sua construção foi impulsionada apenas dez anos depois, em 2003, após a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social que deliberou pela imediata formulação e implementação do SUAS. De acordo com Sátyro e Schettini (2011), a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social entrou em consonância com os objetivos estabelecidos pela agenda governamental voltada para a Assistência Social e contou com o apoio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS, que havia sido recém-criado. Assim, foram iniciados esforços para a regulamentação do SUAS, o que ocorreu no ano seguinte quando o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, após discutir amplamente a proposta elaborada por diversos sujeitos governamentais e não governamentais, aprovou a Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004³.

O olhar sobre esse processo nos possibilita uma série de indagações: que fatores contribuíram para que a formulação do SUAS se efetivasse apenas a partir de 2003? Que aspectos do contexto político-ideológico contribuíram para o resgate de ações voltadas para agenda de governo no âmbito da Política de Assistência Social? Quais os sujeitos e sua importância no processo de tomada de decisão que culminou na formulação do SUAS? Quais motivos levaram a escolha de algumas alternativas em detrimento de outras no processo de formulação do SUAS, especificamente no momento de elaboração de seus instrumentos normativos?

A busca de respostas a essas questões nos conduziu à realização de uma pesquisa exploratória com levantamento documental e bibliográfico sobre o tema e cujos resultados iniciais serão aqui apresentados.

O levantamento documental teve como enfoque as legislações que normatizam a Política de Assistência Social e o SUAS, e contou ainda com a utilização do Relatório Final da

³ Regulamentada através da Resolução 145 do Conselho Nacional de Assistência Social, de 15 de outubro de 2004 sendo publicada no Diário Oficial da União, em 28 de outubro do mesmo ano.



IV Conferência Nacional de Assistência Social. Já em relação ao levantamento bibliográfico foram priorizados referenciais que contemplaram tanto o conteúdo acerca da Política de Assistência Social e do SUAS, como os que compõem a literatura específica sobre análise de formulação de políticas públicas.

Em ambos os casos identificaram-se aspectos significativos que devem ser apropriados ao analisarmos o processo de formulação do SUAS, conforme veremos a seguir. Antes porém, cabe ressaltar que concordamos com Sampaio e Araújo Jr. (2006), ao afirmarem que políticas públicas possuem características processuais, dinâmicas e dialéticas, não sendo possível separá-las em etapas ou fases, para outros fins que não didáticos. Ou seja, o momento de formulação, implementação e avaliação do SUAS, além de estarem intimamente inter-relacionados, são igualmente importantes.

Assim, a realização da pesquisa exploratória tem proporcionado maior familiarização e a compreensão de aspectos importantes acerca do processo de formulação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, a partir da inserção da Política de Assistência Social na agenda decisória do governo federal, cabendo, nesse momento, a apresentação de resultados parciais.

2 O SUAS NA AGENDA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A análise da literatura especializada evidencia que, no decorrer do processo histórico, houve pouca efetividade social e uma lógica de subordinação das políticas sociais em relação a interesses econômico. Quando se trata da Política de Assistência Social, este quadro se agrava ainda mais. Muito embora caracterizada historicamente como *não política*, a assistência social esteve voltada durante décadas para ações caritativas, de tutela, apadrinhamento, favor e clientelismo (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010).

Essa realidade começa a ser alterada com a regulamentação da Constituição Federal de 1988, quando são identificados avanços em todas as políticas sociais, inclusive a assistência social que passa a integrar o tripé da Seguridade Social, juntamente com a saúde e a previdência social. Ao adquirir *status* de política pública de direito do cidadão e de dever do Estado, são transpostas, pela primeira vez em âmbito legal, as barreiras do apadrinhamento, favor, tutela e das ações de caridade.



Contudo, após sua regulamentação foram demandadas legislações específicas para cada área, o que conduziu à instituição da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, processo lento marcado por conflitos e por ofensivas à estruturação da política de assistência, sendo necessária uma intensa articulação entre os diversos atores – visíveis do Legislativo e invisíveis de diversos segmentos –, a fim de conseguir o apoio necessário à aprovação da lei orgânica (SÁTYRO; SCHETTINI, 2011).

Baseada na descentralização político-administrativa, no comando único das ações, primazia da responsabilidade do Estado e da participação popular, a LOAS se constitui num avanço importante para a política de assistência social no Brasil, sobretudo ao apresentar as diretrizes norteadoras das ações que visam garantir o atendimento às necessidades básicas da população usuária.

Essa Legislação introduz um novo desenho institucional que atribui à assistência, o caráter de direito não contributivo e dever do Estado, sinalizando para a necessidade de integração entre o social e o econômico, tendo em vista a universalização e garantia de direitos e acesso aos serviços sociais. Propôs ainda parâmetros de democracia e cidadania que trazem a marca do debate ampliado e da deliberação pública, sendo proposta a participação da sociedade no controle, na formulação e gestão das políticas assistenciais (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010).

Contudo, é possível observar que embora a criação de um sistema único, descentralizado e participativo já estivesse previsto desde a regulamentação da LOAS, a agenda imposta por parte do Executivo Federal nos anos subsequentes foi determinante nos marcos dessa nova política pública.

Influenciado por um contexto político-ideológico de forte ofensiva neoliberal, o governo FHC optou por um ajuste estrutural que conseqüentemente minimizou as ações da agenda política voltada para a assistência social. É possível observar que não houve uma continuidade em relação às reformas instituídas tanto pela CF/1988 como pela LOAS em 1993, tornando evidente que a agenda presidencial se volta para a criação de uma estrutura paralela à Política de Assistência Social, com a institucionalização do Programa Comunidade Solidária (SÁTYRO; SCHETTINI, 2011).

Ao final dos dois mandatos do presidente FHC, fica claro que as mudanças processadas ocorreram de forma linear e incremental, e a agenda governamental era restrita a



ações segmentadas que não caracterizam a construção de uma política de Estado no âmbito da Política de Assistência Social (SÁTYRO; SCHETTINI, 2011).

Maiores mudanças são identificadas no primeiro ano do governo Lula, quando a assistência social ganha centralidade na agenda governamental. A partir desse momento, “[...] o presidente tinha uma agenda de governo voltada para os problemas relacionados à assistência social e fez com que essa agenda tivesse peso e significância em seu governo, transformando-a em agenda decisória” (SÁTYRO; SCHETTINI, 2011, p.22). Com a criação do MDS em janeiro de 2004, foram nomeados diversos especialistas com reconhecida qualificação técnica e extensa experiência profissional na área para os altos cargos da burocracia estatal e para a Secretaria Executiva do CNAS.

A versão preliminar da PNAS foi apresentada pelo MDS, através da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, ao CNAS em junho de 2004, sendo divulgada e discutida amplamente em todos os estados brasileiros através de diversos eventos. Foram realizados seminários, oficinas, encontros, reuniões e palestras que buscavam assegurar o caráter democrático e descentralizado desse processo, de modo que foi possível envolver um grande contingente de pessoas em todos os estados do país. Esse processo conduziu à realização de uma Reunião Descentralizada e Participativa no CNAS – entre os dias 20 e 22 de setembro de 2004 – em que se estabeleceu um amplo debate acerca da proposta em pauta. Esse debate culminou com a aprovação – por unanimidade do Colegiado – da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, de 2004 (PNAS, 2004).

Ressalta-se que o decorrer desse processo foi constituído a partir de inúmeras contribuições oriundas dos diversos Conselhos de Assistência Social, Fóruns, Colegiados de Gestores e Secretarias de Assistência Social dos entes federados. Contou ainda com a colaboração de Associações de Municípios e Núcleos de Estudos, vinculados a Universidades, estudantes de Escolas de Serviço Social e Escola de gestores da Assistência Social e também com diversos estudiosos e pesquisadores da área e uma série de sujeitos anônimos (PNAS, 2004).

De modo a assegurar a condução do processo de formulação do SUAS democrática, descentralizada e participativamente, esse mesmo movimento é evidenciado no decorrer da elaboração da Norma Operacional Básica/SUAS – NOB/SUAS de 2005, que se caracteriza como um importante instrumento normativo no âmbito da formulação do SUAS e



vem consagrar os eixos estruturantes do Sistema, com vistas a garantir a efetivação de um pacto entre os três entes federados e as instâncias de articulação, pactuação e deliberação, o que possibilita a implementação e consolidação do SUAS em nível nacional (NOB/SUAS, 2005).

Assim, com a regulamentação da PNAS-2004 e da NOB/SUAS-2005 são identificadas importantes mudanças na estrutura organizacional, com o estabelecimento de parâmetros para a conformação do Sistema e de novas bases organizacionais que definem a assistência social em níveis de proteção social – básica e especial –, firmando um novo pacto federativo que havia sido desenhado desde a LOAS.

Estavam postas, então, condições político-institucionais favoráveis a alterações significativas para a Política de Assistência Social, que proporcionaram a formulação e implementação de um sistema único, descentralizado e participativo, conforme previsto desde a regulamentação da LOAS em 1993.

Nesse sentido, são identificados aspectos que tendem a contribuir significativamente para a análise do processo de formulação do SUAS. O primeiro deles refere-se ao fato de que tanto as ações do governo de FHC, como do governo Lula, foram pautadas por determinações constitucionais e da própria LOAS. Essas determinações constitucionais se apresentam de forma decisiva, uma vez que foram responsáveis por constranger as escolhas do governo FHC, que mesmo estando submetido a um contexto político-ideológico, pressões fiscais e a uma agenda de governo específica, teve suas ações limitadas, pelas determinações constitucionais que se transformaram em barreira protetiva mediante a forte ofensiva neoliberal (SÁTYRO; SCHETTINI, 2011).

Em relação ao governo Lula, tendo em conta estas mesmas determinações constitucionais, foi preconizado o atendimento às demandas relacionadas à assistência social, inserindo a Política de Assistência Social na agenda decisória do governo. Agenda que se materializou através de três vias: a regulamentação do SUAS, a partir de seus instrumentos normativos, a PNAS/2004 e a NOB/SUAS; a criação de condições para a oferta de serviços socioassistenciais; e a transferência de renda (SÁTYRO; SCHETTINI, 2011).

Outro aspecto identificado está relacionado diretamente à formulação do SUAS. Ao observarmos as considerações de Lobato (2006), acerca do processo de formulação de políticas públicas no contexto de representação de interesses, torna-se perceptível o fato de



que a análise do processo de formulação do SUAS deve levar em consideração tanto as condições histórico-estruturais, como as condições específicas de formação social do Estado brasileiro.

Se por um lado as políticas públicas se expressam a partir da relação entre Estado e sociedade, em que esse relacionamento é determinado por condições histórico-estruturais de desenvolvimento de uma formação social. Por outro, o processo de formulação de políticas públicas possui especificidades que demandam o tratamento de condições dadas pela organização sociopolítica específica que formula a política pública em questão. Assim, é necessário ter em conta não apenas as organizações política e social vigentes, como também as condições econômicas e, em maior ou menor proporção as condições culturais e tecnológicas (LOBATO, 2006).

Esta consideração faz-se necessária uma vez que essas condições possivelmente se reproduziram no processo político que circunscreveu a formulação do SUAS. O que pode ser observado a partir da manifestação de diferentes interesses apresentados como demandas pelos diversos sujeitos sociais, que se encontravam interagindo com o Estado através de suas instituições representativas, ou seja, através do CNAS e do próprio MDS.

A princípio é possível perceber a existência de um esforço conjunto para a construção do Sistema, tanto por parte do MDS como do CNAS. Com o objetivo de formularem uma proposta de regulamentação da Política de Assistência Social que subsidiasse a criação do SUAS, o MDS viabilizou a participação de diversos especialistas que possuíam qualificação técnica reconhecida, nomeando-os para os vários cargos da burocracia estatal.

Já o CNAS possibilitou a condução da discussão dessa proposta, de forma amplamente democrática e descentralizada com vistas a envolver um grande contingente de pessoas de todos os estados do país, o que culminou com a aprovação da PNAS em 2004.

Contudo, consideramos a hipótese de que os vários sujeitos sociais que se encontravam direta ou indiretamente envolvidos no processo político que circunscreveu a formulação do SUAS, apresentavam demandas específicas que foram permeadas por interesses diversos. Acreditamos que essas demandas foram radicadas por condições histórico-estruturais e por condições específicas oriundas da formação social do Estado Brasileiro. O que pode ter influenciado o processo de formulação do SUAS, tanto em nível social como político, no âmbito das relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade civil no cenário brasileiro.



Cabe observar que essa hipótese será objeto de análises aprofundadas posteriormente. A princípio a compreensão desses aspectos vem corroborar para o entendimento de que, ao considerarmos o espaço temporal identificado entre a regulamentação da LOAS/1993 e a elaboração da PNAS/2004 o processo de formulação e institucionalização do Sistema vem se materializar como uma estratégia política de resistência articulada entre os diversos sujeitos sociais e instituições que historicamente estiveram envolvidos no processo de formulação do SUAS.

3 CONCLUSÃO

Ao realizar as reflexões propostas, identificaram-se importantes aspectos referentes ao processo de formulação do SUAS, a partir de sua entrada na agenda decisória do governo federal. No entanto, cabe-nos observar que essas reflexões merecem tratamento teórico aprofundado, o que será realizado posteriormente, de modo que esse processo reflexivo possa se constituir como uma importante contribuição aos diversos sujeitos envolvidos direta ou indiretamente com o SUAS.

Como explicitado, as reflexões apresentadas referem-se a resultados parciais de um amplo processo investigativo em que a realização da pesquisa exploratória vem apresentando-se de forma ímpar, à medida que tem possibilitado melhores condições de compreensão e análise acerca do objeto estudado.

Sem a pretensão de ter esgotado toda temática, esperamos que, além de nos aproximarmos da realidade estudada a partir do esclarecimento de questões pertinentes ao objeto investigado, essas reflexões em torno do processo político que circunscreveram a formulação do Sistema Único de Assistência Social venham se constituir como uma contribuição inicial, tanto em âmbito teórico como prático, para todos os sujeitos que se encontram direta ou indiretamente vinculados ao Sistema Único de Assistência Social.



REFERÊNCIAS

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. Em: COUTO, Berenice Rojas et AL. (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010, cap. 2, p. (32 – 65)

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. Em: FERRAREZI, Elisabete; SARAVIA, Enrique (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, 2006. V. 1, cap. 5, p. (289 – 313)

SAMPAIO, Juliana; ARAUJO JR, José Luis. Análise das políticas públicas: uma proposta metodológica para o estudo no campo da prevenção em Aids. **Rev. Bras. Saude Mater. Infant.**, Recife, v. 6, n. 3, set. 2006 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-38292006000300010&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 29 ago. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S1519-38292006000300010>.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte, SCHETTINI, Eleonora Martins Cunha, **A entrada da Política de Assistência Social na agenda decisória brasileira: o papel das leis e do presidente**. 35º Encontro Anual da Anpocs. Caxambu. 2011.