

A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SUAS

Um novo marco regulatório em pauta

Christiane dos Passos Guimarães¹

RESUMO

Trata-se de uma análise da nova Política Nacional da Assistência Social (PNAS/ 2004), no que diz respeito aos elementos trazidos para constituir a base de organização e a operacionalização para uma proposta de gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no sentido de problematizar alguns destes elementos, uma vez que os mesmos apresentam a possibilidade de recolocar traços conservadores da assistência social e reforçar o ideário neoliberal vigente.

Palavras-chave: gestão, assistência social, neoliberalismo.

ABSTRACT

One is about an analysis of the new National Politics of the Social Assistance (PNAS/2004), in what it says respect to the elements brought to constitute the base of organization and the process for a proposal of management of the Only System of Social Assistance (SUAS), in the direction to argue some of these elements, a time that the same ones present the possibility to bring traces conservatives of the social assistance and strengthening the effective neoliberal idealism.

Keywords: management, social assistance, neoliberalism.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho² se constitui numa proposta de estudo na área da política de assistência social. Tal proposta tem relação intrínseca com um fato histórico recente: a construção e aprovação de uma nova Política Nacional de Assistência Social (aprovada em setembro de 2004) e sua Norma Operacional Básica (em julho de 2005) que busca orientar uma nova gestão para o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) com o intuito de materializar as diretrizes estabelecidas na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). De acordo com a apresentação da versão oficial da PNAS,

Trata-se, por tanto, de transformar em ações diretas os pressupostos da Constituição Federal de 1988 e da LOAS, por meio de definições, de princípios e de diretrizes que nortearão sua implementação, cumprindo uma urgente, necessária e nova agenda para a cidadania no Brasil. (BRASIL, 2004:8).

¹ Mestranda - Escola de Serviço Social - Universidade Federal do Rio de Janeiro.

² Trata-se de parte de um trabalho de uma pesquisa de mestrado em andamento.

Neste sentido, um estudo analítico e teórico aprofundado desta nova proposta de intervenção na área de assistência mostra-se de grande importância, uma vez que a mesma se propõe a consolidar o modelo proposto pela Constituição de 1988, rompendo com ações focalizadas, fragmentadas e emergenciais que marcaram esta política dentro de uma perspectiva histórica e, mais recentemente, neoliberal, apesar dos avanços legais trazidos através da Carta Magna de 1988 e posteriormente, da Lei Orgânica da Assistência Social em 1993.

Tal análise se refere ao âmbito dos elementos trazidos para a operacionalização da PNAS no que diz respeito à proposta de gestão na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): as chamadas proteções afiançadas e a base de organização. Pretende-se, assim, compreender o debate teórico e a proposta em prática da PNAS frente à conjuntura política e econômica atual, uma vez que alguns destes elementos podem reforçar o modelo neoliberal vigente e apresentam algumas características que recolocam traços conservadores, assim como outras que, de forma contrária, representam um movimento de ruptura com a tradicional concepção de assistência social.

Assim, é importante destacar que são reconhecidos alguns avanços na PNAS, porém este trabalho consiste em problematizar alguns destes elementos organizacionais que possam reiterar a direção de uma política de assistência centrada nas concepções assistencialista e clientelista de acordo com a cultura política brasileira, reforçadas pelo ideário neoliberal que apontam para a mercadorização e/ou refilantropização dos serviços sociais.

2 O SUAS EM PAUTA: organização e operacionalização

Tal como colocado de início na Política Nacional de Assistência Social (Brasil, 2004), o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) decide elaborar, aprovar e tornar pública a PNAS com objetivo de materializar as diretrizes da LOAS. A versão preliminar da PNAS foi apresentada ao CNAS em 23 de junho de 2004. Foi divulgada e discutida em todos os estados brasileiros e aprovada, por unanimidade, na Reunião Descentralizada e Participativa do CNAS realizada entre os dias 20 e 22 de setembro de 2004.

A PNAS respeita os princípios e diretrizes estabelecidos na LOAS, e acrescenta uma quarta diretriz, bem como um adendo na descentralização político-administrativa, que designou a coordenação e normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, na tentativa de evitar a

sobreposição de ações. A garantia do comando único das ações em cada esfera de governo permanece, acrescentando-se o respeito às diferenças e as características socioterritoriais locais, através de um novo elemento que define e organiza o Sistema Único da Assistência Social, a territorialização.

Segundo a PNAS, a descentralização aliada à estratégia da territorialização, permitiria a redistribuição do poder, o deslocamento dos centros decisórios, a tomada de decisão mais próxima do local onde reside a população, a considerar as demandas e as desigualdades socioterritoriais. Yazbek (2004, p.16), coloca que:

A descentralização contribui para o reconhecimento das particularidades e interesses próprios do município e como possibilidade de levar os serviços para mais perto da população. (...) [e] a municipalização aproxima o Estado do cotidiano de sua população, possibilitando-lhe uma ação fiscalizatória mais efetiva, permite maior racionalidade nas ações, economia de recursos e maior possibilidade de ação intersetorial e interinstitucional.

Neste sentido, os indicadores sociais dos territórios, como apresenta a PNAS, funcionam como mecanismos fundamentais na percepção dos problemas locais, possibilitando a proximidade com as necessidades da população residente da área. Segundo Koga (2002: 23), *“a acessibilidade às informações sobre as cidades tem se tornado uma ferramenta cada vez mais necessária e essencial para o processo de gestão das políticas sociais”*, no entanto, é importante que se discuta *“junto ao debate do local/nacional, setorial/universal [...], o padrão de cidadania que está sendo construído nessas experiências”* (Idem: 38). E mais: ir além dos limites geográficos, o que significa *“conhecer melhor a complexidade do espaço físico-cultural em que se encontram os governos locais”* (Idem: 39). Trata-se de pensar também como será a leitura sobre estes territórios, entendendo que esta vem acompanhada de um forte teor-político.

Todos estes elementos (comando único, territorialização, descentralização político-administrativa), quando aliados ao controle social, através da participação da população, podem se tornar elementos facilitadores do processo democrático de elaboração, implementação e execução das políticas sociais. O controle social precisa ser reforçado, uma vez que a frágil voz do usuário ainda é permanente nos processos decisórios da gestão da assistência social.

A descentralização político-administrativa, a territorialização e o controle social, já citados, se constituem enquanto bases organizacionais do SUAS, em conjunto com a matricialidade sócio-familiar; as novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil; o financiamento; o desafio da participação popular/cidadão usuário; a política de recursos humanos; e a informação, o monitoramento e a avaliação. Dentre tais elementos, alguns representam avanços no que diz respeito à nova formulação da PNAS, com destaque para a

territorialização e o financiamento. Porém, é importante debater algumas implicações no que diz respeito a outros destes aspectos organizacionais.

O próprio princípio de descentralização, para tornar-se um elemento democrático, deve efetivar a transferência para a esfera municipal ou local, dos processos políticos e decisórios e não apenas dos processos administrativos e gerenciais como tem se constituído recentemente. Como aponta Montaño (2002: 192), “a ‘descentralização’ da atividade social do Estado (...) tem sido realizada apenas no nível do gerenciamento, e não da sua gestão”. Ou seja, a descentralização tem se caracterizado pela mera transferência de responsabilidade para os níveis locais de governo.

De acordo com Soares (2002, p.78)., segundo avaliação dos processos de descentralização da Educação e da Saúde na América Latina, realizada pela Cepal:

Existem evidências de que a descentralização pode ter contribuído para ampliar as brechas interterritoriais dos indicadores educativos e de saúde; e, ainda, que a descentralização foi considerada como importante fonte de corrupção e de perda de controle fiscal. Conclui afirmando que, sem um ‘adequado’ desenho do sistema de transferências e de apoio nacional, a descentralização pode acentuar as diferenças inter-regionais.

A relação entre Estado e sociedade civil, outra base organizacional do SUAS, é uma questão que merece ser estudada de forma mais intensa, uma vez que atualmente a ideologia do Estado mínimo ganha força, pois se constata a retração do Estado no campo das políticas sociais e a ampliação da transferência de responsabilidades para a sociedade civil no campo da prestação de serviços sociais. Trata-se, portanto, de uma das formas de terceirização e refilantropização do atendimento das manifestações da “questão social”, assim como da mercadorização dos serviços sociais.

A parceria entre Estado e sociedade civil apresentada na PNAS pode ser discutida como um dos elementos que dão continuidade ou mesmo reforçam o modelo neoliberal, pois o que está em jogo é “a alteração de um novo padrão de resposta social à ‘questão social’, com a desresponsabilização do Estado, a desoneração do capital e a auto-responsabilização do cidadão e da comunidade local para esta função [de resposta à “questão social”]” (Montaño, 2002: 185). Desta forma, pergunta-se: será que a redução da responsabilidade pública, no trato das necessidades sociais, pode fortalecer a lógica da afirmação dos direitos?

Além da forte presença de um caráter assistencialista na política de assistência social brasileira, marcada apenas pelos programas de transferência de renda, trata-se agora de uma política voltada não só para este tipo de programa, mas também para outros que visem o “desenvolvimento de potencialidades e aquisições e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2004, p. 34), ou melhor, “suprir sob dado padrão pré-

definido um recebimento e desenvolver capacidades para maior autonomia” (Idem: 14). Por este motivo, a nova PNAS não se diz tuteladora ou assistencialista, mas sim *“aliada ao desenvolvimento humano e social”* (Ibidem).

Esta é uma concepção que acaba por culpabilizar o indivíduo ou sua família de suas condições, como se bastasse “desenvolver capacidades” para resolver o problema do desemprego, da falta de suprir suas necessidades básicas, etc. O objetivo da PNAS é que o sujeito se autonomize e se torne independente deste tipo de política. Devemos, então, nos perguntar se esta é uma lógica que corresponde a uma visão da política de assistência social enquanto direito.

No debate ‘moderno’ – aonde vem se constituindo uma espécie de ‘novo consenso’ – se prega a ‘auto-sustentabilidade’ e o ‘empreendedorismo’ para os pobres: depender do Estado é visto como algo ‘negativo’. Essas idéias reforçam – de maneira perigosa, irresponsável e hipócrita – a ideologia neoliberal de que as ‘pessoas e comunidades’ são as responsáveis pela resolução dos seus próprios problemas, tratando a intervenção do Estado como algo ‘paternalista’. (SOARES, 2004, p. 11).

Para firmar esta concepção trazida na PNAS, acrescenta-se uma nova diretriz: a centralidade na família. Traz como um de seus eixos estruturantes a matricialidade sócio-familiar. Busca-se esta centralidade com vistas à superação da focalização por segmentos: crianças, adolescentes, idosos, portadores de deficiência, etc, em decorrência da LOAS. Porém esta centralidade na família pode abrir brecha para que a política de assistência social recrie traços conservadores e tradicionais que envolvem questões relacionadas à moralização e a desresponsabilização do Estado, uma vez que a família se destaca como responsável pela prevenção, proteção e inclusão de seus membros. Assim, a centralidade na família (ou podemos interpretar como a responsabilização da família), aparece como uma saída encontrada frente ao acirramento das expressões da questão social. Além disso, o atendimento à família pode se configurar numa forma de controle, ao invés de concretizar o objetivo único de superar a focalização.

Além dos problemas citados, que fazem parte do debate com relação às bases organizacionais do SUAS, existem outros elementos trazidos pela PNAS para a sua operacionalização que merecem destaque. A mesma coloca que o Estado deve assumir a primazia da responsabilidade em cada esfera de governo na condução da política e que, a presença do mesmo deve também se constituir enquanto referência nacional para a consolidação da assistência social como política pública. Ainda supõe que o poder público seja capaz de fazer com que os *agentes* desta política (Organizações Governamentais - OG’s e, ou, Organizações Não-Governamentais - ONG’s) transitem do campo da ajuda, filantropia, benemerência para o da cidadania e dos direitos.

Portanto, nota-se que o Estado transfere parte de sua responsabilidade para o chamado “terceiro setor” (especialmente ONG’s), porém, não se esclarece *como* que a concretização da transferência do campo da filantropia se dará para o campo dos direitos, uma vez que este “terceiro setor” se pauta, em geral, nos valores de solidariedade local, da auto-ajuda e da ajuda mútua. Neste sentido, a fiscalização do Estado e da sociedade sobre as ações das instituições representadas pela sociedade civil também deve ser ponto de pauta das discussões sobre a gestão do SUAS, envolvendo as dificuldades e os limites encontrados pelos conselhos ao cumprirem seus papéis de normatizar, disciplinar, fiscalizar, acompanhar e avaliar os serviços de assistência social.

3 CONCLUSÃO

Apesar de alguns avanços trazidos pela nova PNAS e o SUAS, é possível, a partir de uma breve discussão das bases organizacionais nesta nova proposta de gestão, afirmar que existe uma grande possibilidade do SUAS não atender as novas e/ou mais complexas expressões da “questão social”. Para responder às demandas advindas de tais expressões, o sistema, a partir de alguns elementos apresentados, pode buscar abordagens que refletem um conteúdo conservador, de caráter individualista e sob a nova hegemonia neoliberal, devidamente de acordo com a ordem burguesa, responsabilizando o indivíduo ou seu grupo familiar pelas suas condições materiais e subjetivas vigentes.

Nota-se que o debate em torno da política de assistência social brasileira tem como foco central os programas voltados para garantir renda, seja através da transferência de renda, ou daqueles que visem gerar renda a fim de garantir a autonomia dos sujeitos. Por sinal, tais programas ainda estão longe de serem implementados tendo como base o princípio da territorialização e a definição de população vulnerável trazida pela Norma Operacional Básica de 2005, em detrimento do critério de renda utilizado pelos programas e benefícios como único critério para o acesso à política de assistência social.

A discussão sobre a arrecadação regressiva e concentradora da estrutura de renda, muitas vezes, é deixada de lado. Isto traz como resultado uma política formulada a partir de padrões mantenedores da ordem social burguesa, que buscam soluções sob a visão micro social. Neste sentido, não há uma articulação entre a política de assistência social e outras políticas que busquem romper com aspectos estruturais desta sociedade, como, por exemplo, a política tributária.

Conclua-se que diante de alguns elementos constitutivos da PNAS e do SUAS, presentes na discussão, trata-se de pensar a lógica que perpassa tais elementos, uma vez

que esperamos desta política o reforço do padrão de modelo de proteção social trazido pela nossa Constituição, diferentemente da ofensiva neoliberal.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, novembro de 2004.

KOGA, Dirce. Cidades entre territórios de vida e territórios vividos. In: **Revista Serviço Social e Sociedade nº 72**. São Paulo: Cortez, 2002.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. “Questões pendentes na configuração de uma Política Social: uma síntese”. **Projeto de Análise da Conjuntura Brasileira “Outro Brasil”**, Rio de Janeiro, dez. 2004. Disponível em: www.outrobrasil.net. Acesso em: 10 jul. 2006.

YAZBEK, Maria Carmelita. “As ambigüidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS”. In: **Revista Serviço Social & Sociedade nº 77** – ano XXV – março de 2004. São Paulo: Cortez, 2004.