



4º Encontro Internacional de Política Social
11º Encontro Nacional de Política Social
Tema: Mobilidade do capital e barreiras às migrações:
desafios à Política Social
Vitória (ES, Brasil), 6 a 9 de junho de 2016

Eixo: Política social e estratégias de desenvolvimento.

10 ANOS DE SUAS: NA BUSCA PELOS DIREITOS DE CIDADANIA.

Maria Isabele Duarte de Souza¹

Resumo

O presente trabalho versa sobre a busca pelos direitos de cidadania, na perspectiva da Política Pública de Assistência Social, através do Sistema Único de Assistência Social, como nova forma de efetivação da política de proteção social, a partir de suas possibilidades e limites considerando o contexto histórico da Assistência Social brasileira. Tendo em vista a responsabilidade do Estado propor ações preventivas diante de situações de risco à sociedade por meio de políticas públicas nas mais diversas áreas, buscando contemplar as necessidades da população, a fim de promover a justiça social através de uma melhor distribuição de bens e riquezas, assim como de uma maior intervenção na busca pela igualdade, garantia de direitos sociais e cidadania.

Palavras-chave: Assistência social. Direitos. Cidadania.

**10 YEARS OF SINGLE WELFARE SYSTEM: IN THE SEARCH FOR
CITIZENSHIP RIGHTS.**

Abstract

This paper deals with the search for citizenship rights from the perspective of Public Policy for Social Assistance, through the Unified Social Assistance, as a new form of effective social protection policy, from its possibilities and limits considering the context history of Brazilian Social Welfare. Given the responsibility of the State to propose preventive actions before situations of risk to society through public policies in several areas, seeking to contemplate the population's needs in order to promote social justice through a better distribution of goods and wealth as well as a greater role in the quest for equality, guarantee social rights and citizenship.

Keywords: Social. Social assistance. Rights. Citizenship .

INTRODUÇÃO

A Política Pública de Assistência Social vem se consolidando como direito social desde a Constituição Federal de 1988 e juntamente com a saúde e a previdência social constitui o tripé da seguridade social, entendida como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade civil.

¹ Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), Especialista em Planejamento e Gestão do Sistema Único de Assistência Social pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará (UECE) e Professora do Curso de Graduação em Serviço Social das Faculdades INTA – Sobral (CE). E-mail: <isabeleduarte@yahoo.com.br>.

A assistência social enquanto política pública no Brasil perpassou por um rico processo histórico de construções, reconstruções, teorizações, fragmentações até chegarmos aos dias atuais, em que vivemos também momentos de avanços e mudanças bastante significativas para a Política Pública de Assistência Social em nosso país, fato este sentido e vivenciado em todos os municípios brasileiros através do processo de implantação, implementação e consolidação do Sistema Único de Assistência Social.

Verificamos muitos avanços na Política Pública de Assistência Social, porém há uma longa caminhada para a efetivação e universalização de acesso aos direitos pelos demandatários da assistência social, pois ainda percebe-se que as políticas sociais se caracterizam por sua pouca efetividade e por sua subordinação a interesses econômicos dominantes. No caso da assistência social esses aspectos são mais graves, por seu cunho histórico baseado no clientelismo, apadrinhamento, benemerência, o que acabou por caracterizar a Assistência Social como não política, sempre renegada e colocada em segundo plano no conjunto das políticas públicas.

Considerando a atual conjuntura política, social e econômica em que se insere a Política Pública de Assistência Social é necessário compreender os limites e constrangimentos de ordem estrutural, que comprometem a sua efetividade. Apesar de todos os esforços e avanços, ainda permanece um abismo entre os direitos garantidos constitucionalmente e a sua efetiva afirmação.

A Assistência Social apresenta-se como “[...] campo de direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal, iniciando um processo que tem como horizonte torná-la visível como política pública de direito dos que dela necessitarem [...]” (YASBEK, 1995, p. 7), o que sem dúvida alguma se apresenta como um grande avanço no que se refere ao trânsito que se faz do assistencialismo clientelista para o campo da política pública, enquanto responsabilidade do Estado, que passa a ser um campo de defesa e atenção aos interessados dos segmentos mais empobrecidos da sociedade.

Vale ressaltar ainda que através da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), um novo conceito e modelo de Assistência Social passou a vigorar no país, colocada como direito de cidadania, com vistas a atender as necessidades básicas dos segmentos populacionais vulnerabilizados pela pobreza e pela exclusão social. Dessa forma, foi necessário operacionalizar o funcionamento do controle social, financiamento e gestão para que a Assistência Social de fato ganhasse aspecto de política pública de

direito, com a intenção de promover e implementar o processo de descentralização da Política Pública de Assistência Social, que vem tomando forma através do Sistema Único de Assistência Social. Vale destacar que a LOAS foi concebida em 1993 e passou por algumas alterações em 2012 para se adequar a nova realidade da Assistência Social a partir do Sistema Único de Assistência Social, a fim de propor uma regulamentação de forma mais clara e condizente com a realidade atual.

Portanto, temos vivenciado, na perspectiva de gestão da Política Pública de Assistência Social, a proposta do Sistema Único de Assistência Social, como nova forma de efetivação da política de proteção social, suas possibilidades e limites considerando o contexto histórico da Assistência Social brasileira. Nesse sentido, a Política Nacional de Assistência Social representa a construção coletiva do redesenho da política, com a finalidade de implantar o Sistema Único de Assistência Social através de um modelo de gestão descentralizado e participativo, que se constitui na regulação e organização em todo território nacional das ações socioassistenciais.

Enfim, estamos em processo de construção e, no que se apresenta atualmente, vemos possibilidades maiores de acesso da população ao requerer os seus direitos sociais, bem como da própria conscientização dos direitos que possui, mesmo que ainda exista o aspecto tutelador da política.

ASSISTÊNCIA SOCIAL, NA BUSCA PELOS DIREITOS DE CIDADANIA

Com o intuito de contribuir no estudo e aprimoramento do conhecimento, bem como para a construção de uma política pública de qualidade com vistas à ampliação da cidadania e garantia dos direitos sociais dos demandatários da Política Pública de Assistência Social, através do Sistema Único de Assistência Social, delimitamos alguns conceitos centrais abordados neste trabalho, tais como: direitos sociais, cidadania e assistência social.

Cabe ao Estado propor ações preventivas diante de situações de risco à sociedade por meio de políticas públicas nas mais diversas áreas, buscando contemplar as necessidades da população, a fim de promover a justiça social através de uma melhor distribuição de bens e riquezas, assim como de uma maior intervenção do Estado na busca pela igualdade, garantia de direitos sociais e cidadania.

Neste sentido, não basta avançarmos em políticas públicas de direitos sociais, deve-se mesmo garantir o acesso a estes como possibilidade de almejar uma melhor qualidade de vida, bem como o direito à cidadania, onde as desigualdades sociais possam ser minimizadas e não camufladas em índices, tabelas e números que servem para mascarar as ações do capital.

Na concepção de Telles (1998), o Brasil passa por um drama, ou seja, o país apresenta situações de pobreza extrema, o que condiciona a preocupação com o acesso à cidadania, a qual, segundo Dallari (1998), expressa

[...] um conjunto de direitos que dá a pessoa a possibilidade de participar efetivamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social. (DALLARI, 1998, p. 14).

Para a autora, a cidadania é formulada como uma aposta política possível, que através das relações sociais podem ser reguladas e construídas regras civilizadas de sociabilidade,

[...] no entanto, ao tentar compreender as matrizes históricas pelas quais se deu a construção da cidadania social do Brasil, a questão que aparecia como algo que exigia uma reflexão mais aprofundada era o fato de que, ao contrário do que esta disjunção sugere, a reposição das exclusões e discriminações no solo social tem a ver com o modo mesmo como direitos, leis e justiça social montaram os termos de cidadania brasileira e teceram as figuras do Brasil moderno. (TELLES, 1998, p. 19).

Telles (2001) considera que as possibilidades da cidadania estão no seu enraizamento nas práticas sociais, ou seja, na vida em sociedade, daí onde estão os futuros possíveis do Brasil, regidos pela noção de cidadania, confrontando a pobreza, o “dilema brasileiro”, permeado de dualismos e disparates, “[...] pois é pelo avesso da cidadania, a pobreza desmensurada que acompanha a história deste país (ainda) exige um trabalho de decifração” (TELLES, 2001, p. 36)

Dagnino (2004) entende a cidadania como algo que deve ser estabelecida no interior da sociedade, que funcione como um parâmetro do conjunto das relações sociais que se travam nessa sociedade como afirmação e reconhecimento de direitos, num processo de transformação de práticas muito arraigadas não exclusivamente por parte do Estado, pois o significado de cidadania está muito longe de ser limitado à aquisição formal e legal de um conjunto de direitos. Essa nova concepção de cidadania seria então um projeto para uma nova sociabilidade, na perspectiva de relações sociais

mais igualitárias, como um novo sentido de ordem pública e de responsabilidade pública.

Segundo Osterne (2007) o fenômeno da cidadania é complexo, controvertido e historicamente definido, “tem-se a ideia de que a liberdade, participação e igualdade para todos são condições para uma cidadania plena” (p. 81), porém, na prática essas dimensões apresentam-se inatingíveis, pelo seu próprio caráter estigmatizado e ideológico identificado com o ideário liberal, no qual apenas alguns são considerados cidadãos. Percebe-se que a cidadania deve ser compreendida como fenômeno oscilante na relação indivíduo e sociedade, ou seja,

[...] é fundamental, portanto, compreender a relação indivíduo e sociedade, mediada pela ênfase na cidadania, com o intuito de entendê-la ultrapassando a consciência dos direitos e dos deveres, a saber, como qualidade integrada valorativamente ao processo de individualidade. (OSTERNE, 2007, p. 83).

Na perspectiva da concretização da cidadania temos a participação direta do Estado, enquanto garantidor do cumprimento dos direitos sociais, responsável pela formulação das políticas públicas como expressão das relações de forças presentes no seu interior e fora dele, Vieira (2009, p. 59) afirma: “[...] sem justiça e sem direitos, a política social não passa de ação técnica, de medida burocrática, de mobilização controlada ou de controle da política quando consegue traduzir-se nisto”.

Direitos sociais são aqueles que têm por objetivo garantir aos indivíduos condições materiais tidas como imprescindíveis para o pleno gozo de uma melhor qualidade de vida, por isso tendem a exigir do Estado intervenções na ordem social, segundo critérios de justiça distributiva. De acordo com o artigo 6º da Constituição Federal de 1988 “[...] são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta constituição”.

Os direitos são essencialmente históricos e estabelecidos nas relações entre o Estado e a sociedade, estes como expressão de um patamar de sociabilidade, estão situados em um campo essencialmente político, pois são resultantes do embate de interesses e ações dos sujeitos sociais, envolvem lutas por espaços e, como estratégias de enfrentamento das desigualdades sociais forjam-se em um campo essencialmente contraditório (IAMAMOTO, 2008, p. 20).

No Brasil, a consolidação dos direitos sociais vem se instituindo através da Constituição Federal de 1988, onde aparecem como

[...] enunciadores da relação entre Estado e Sociedade, está vinculada a um projeto de Estado Social, constituindo-se em um novo patamar de compreensão dos enfrentamentos da questão social, incorporando-se às conquistas dos direitos civis e políticos. (COUTO, 2010, p. 33).

Tais questões refletem efetivamente a forma de governar nos países, em especial, daqueles em desenvolvimento como é o caso do Brasil, podemos perceber que a conquista por direitos sociais dá-se em via de mão dupla, é benéfico para o poder “conter” a massa pobre e/ou excluída, bem como para os que vivem na pobreza pela própria necessidade de sobrevivência, pela necessidade de terem direito a ter direitos.

No contexto atual, os direitos sociais vêm sendo articulados pelos governantes, sob a forma de leis, decretos, emendas constitucionais, garantias de renda etc., fato legitimado na Constituição Federal de 1988,

[...] ao afiançar os direitos humanos e sociais como responsabilidade pública e estatal, operou, ainda que conceitualmente, fundamentais mudanças, pois acrescentou na agenda dos entes públicos um conjunto de necessidades até então consideradas de âmbito pessoal ou individual. (SPOSATI, 2009, p.13).

Dessa forma, a Constituição de 1988 ampliou o leque dos direitos sociais e o campo da proteção social sob responsabilidade estatal, com impactos relevantes no que diz respeito ao desenho das políticas públicas.

Cabe entretanto destacar que, apesar dos avanços sentidos, não há dúvidas de que as políticas de proteção social ainda enfrentam relevantes desafios, em especial na garantia de acesso aos direitos sociais e à universalização destes, que por incluir alguns exclui outros tantos, gerando cada vez mais uma massa de pobres em situação de extrema pobreza, que às vezes são vistos, e quando o são parecem ser banalizados, estigmatizados e mesmo marginalizados só pelo fato de não estarem no circuito dos ditos incluídos.

Telles (2001) chama atenção para a profunda contradição entre a formulação das leis e sua regulamentação e efetivação, pois as percebe como avançadas em seus princípios genéricos, mas que promovem a exclusão ao serem regulamentadas, através dos “[...] modos como tipifica situações e prescreve condições para o acesso a direitos” (TELLES, 1998, p. 8).

Na realidade, conforme a autora, trata-se de um modelo de cidadania “[...] dissociado dos direitos políticos e também das regras de equivalência jurídica [...]” e

que tira “[...] a população trabalhadora do arbítrio – até então sem limite – do poder patronal, para jogá-la sob a tutela estatal” (TELLES, 2001, p. 22).

Assim, é preciso considerar a importância das conquistas legais, entretanto devemos considerá-las apenas um passo em direção a sua efetivação, pois se sabe que essa efetivação parte de um processo histórico com a capacidade de desvendar o momento presente e que todos os envolvidos nesse processo devem e precisam ousar, sem perder de vista a natureza estrutural das situações de pobreza e indignidade da maioria da população brasileira.

Portanto, cabe considerar sobre a atuação efetiva da Política Pública de Assistência Social no acesso aos direitos sociais, com forte expressão na inclusão da Assistência Social na seguridade social que significou a

[...] ampliação no campo dos direitos humanos e sociais e, como consequência, introduziu a exigência de a assistência social, como política, ser capaz de formular com objetividade o conteúdo dos direitos do cidadão em seu raio de ação, tarefa, aliás, que ainda permanece em construção. (SPOSATI, 2009, p. 14).

Até 1988 a Assistência Social era entendida enquanto caridade, filantropia, assistencialismo, a partir deste ano, a Constituição Federal reconhece a Assistência Social como política de garantia de direitos de prevenção e proteção social para: prevenir/reduzir situações de risco pessoal e social; proteger pessoas e famílias vulneráveis e vitimizadas; criar medidas e possibilidades de ressocialização, reinserção e inclusão social; monitorar as exclusões e os riscos sociais da população.

Neste aspecto Sposati (2007, p. 442) afirma que “[...] a assistência social como ação de Estado precisa atingir o pleno estatuto político programático de política social empenhada em obter resultados efetivos e duradouros para uma proteção social ao cidadão e à sua família”.

Pensar a Política Pública de Assistência Social na realidade brasileira, supõe contextualizá-la em meio às contradições sociais acarretadas pelo sistema capitalista, onde

[...] o processo de acumulação capitalista produz o trabalhador disponível para o capital, uma população sempre maior do que as reais necessidades da acumulação. O resultado é a produção de uma classe trabalhadora diversificada na sua forma de inserção na produção, mas que tem em comum o fato de sua sobrevivência depender da venda da sua capacidade de trabalho, o que por sua vez depende das demandas do capital. O resultado é a produção da pobreza, originada nos baixos salários dos que se encontram incluídos no mercado de trabalho formal e as mais diferentes situações de inclusão precarizada ou subordinada para a grande parcela que não consegue existir

para o capital. Estas contradições estão na base da questão social e do surgimento das políticas sociais (OLIVEIRA, 2003, p. 1).

É nesse contexto de contradições, que a Assistência Social, vem se consolidando enquanto política pública no país, que pode contribuir para a inclusão social e para a incorporação de uma cultura de direitos pela sociedade civil, bem como “[...] ela pode ser uma política social que, orientando-se por padrões de universalidade e justiça e não de fiscalização, devolva a dignidade, a autonomia, a liberdade a todas as pessoas em que se encontram em situação de exclusão” (OLIVEIRA, 2003, p. 2).

Mais formalmente a partir da definição de um sistema de seguridade social, alicerçado no tripé saúde, previdência e assistência social, dá-se início a um novo modelo assistencial, visto que como política pública a assistência social passa a ser trabalhada como direito social, com primazia na universalização do acesso e responsabilização do Estado como órgão executor de tais políticas.

No entanto a assistência social, em particular, carrega marcas históricas de um assistencialismo baseado na filantropia, troca de favores e no clientelismo. Mesmo nos dias atuais, com os avanços que surgem a partir da sua inserção no tripé da seguridade social e da construção de mecanismos que viabilizam e normatizam a construção dos direitos sociais, como a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, ainda são imperativos o trabalho filantrópico, voluntário e solidário, reflexos desse processo histórico cultural. Segundo Sposati (2007, p. 444-445),

[...] a assistência social sempre foi muito mais aceita e entendida no senso comum como prática da sociedade sem lhe exigir, como componente, a qualidade de trabalho técnico profissional com suporte científico-metodológico para garantir resultados em suas ações, serviços, atividades e programas. Ela foi sendo caracterizada como ação voluntária de ajuda material presidida mais pela atitude do que pelo conhecimento e pela razão. É ainda socialmente decodificada pelo que tem sido tradicionalmente, isto é, uma prática que pertence ao campo da ajuda, da caridade, da benemerência, da fraternidade, da filantropia, da solidariedade, ou pertencente ao campo do gesto, onde a colaboração do voluntariado social perante o mais fraco se destaca face ao compromisso de Estado com a proteção social pública a riscos e vulnerabilidades pessoais e sociais. A gestão de uma política de Estado exige mais do que o gesto, pois depende de efetivas condições permanentes na gestão pública. (SPOSATI, 2007, p. 444-445).

Na concepção de Yazbek (2009) até os anos 1980, a assistência social configurou-se como uma ação paliativa, pontual, fragmentada, secundária, nem mesmo merecia o estatuto de política social. Eram ações precárias, para aquela parcela da

população a quem a sociedade capitalista nega os direitos mais elementares à sobrevivência. Yazbek faz uma alerta para as distorções nesta área, que quase sempre aparece como

[...] apoio, muitas vezes, na matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas [...]; sua vinculação histórica com o trabalho filantrópico, voluntário e solidário dos homens em sua vida em sociedade [...]; sua conformação burocratizada e inoperante, determinada pelo lugar que ocupa o social na política pública e pela escassez de recursos para a área. (YAZBEK, 2009, p. 51).

Apesar desse arraigado processo histórico que a assistência social passou e que marcou e marca profundamente sua efetividade enquanto política pública, Yazbek (2008, p. 79) afirma que “[...] a compreensão da Assistência Social como área de Política de Estado coloca o desafio de concebê-la como o conjunto das políticas sociais e com as características do Estado Social que as opera [...]”, compreendendo o papel fundamental do Estado no processo de implantação, implementação e efetivação dessa política social.

Sabemos que a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993), a assistência social ganha status de política de Estado, uma política estratégica no combate à pobreza, na busca da cidadania das classes subalternas. Tal política pública, a exemplo de outras, deve ter sua gestão efetivada por um sistema descentralizado e participativo, cabendo aos municípios significativa responsabilidade na sua formulação e execução. Aldaíza Sposati entende que,

[...] na gestão pública brasileira, a CF-88 e a LOAS determinaram, para todo o território nacional, uma nova delegação político-programática no âmbito das políticas sociais públicas denominadas “assistência social”. A consolidação desses dispostos legais exige ter estrategicamente claro o âmbito das necessidades sociais da população brasileira que deverão ser problematizadas, gestadas e providas por essa política como sua particularidade dentre as demais. Trata-se, portanto, de um paradigma fundado no conhecimento da realidade social brasileira com alcance de leitura para além do genérico, das médias, das aproximações grosseiras. A construção do conhecimento da realidade social brasileira para subsidiar a política social pública precisa entender a população e a demanda como agentes vivos, com capacidades e forças que interagem e vivem coletivamente em um dado território como expressão dinâmica de um espaço social. Dados gerais percentuais não dão conta dos elementos da vida que compõem essas necessidades e às pré-condições existentes para seu enfrentamento que, face às diversidades regionais do território brasileiro, precisam ser particularizadas em novos conhecimentos. (SPOSATI, 2007, P. 445).

Segundo Oliveira,

[...] é preciso considerar que as conquistas legais significam apenas um passo em direção a sua efetivação. Isto exige dos que não acreditam no fim da história a capacidade de desvendar o momento presente e “ousar remar contra a corrente”, sem perder de vista a natureza estrutural das situações de pobreza e indigência da maioria da população brasileira. (OLIVEIRA, 2003, p. 12).

Na construção que se verifica na Política Pública de Assistência Social, merecem destaque as cinco primeiras Conferências Nacionais de Assistência Social, realizadas nos anos de 1995, 1997, 2001, 2003 e 2005, que deliberaram, avaliaram e propuseram novas bases de regulação da Política de Assistência Social. Contribuíram com a “[...] formação de competências de gestão, consensos e avanços nesta política” (CARVALHO, 2005, p. 2).

Aprovada em 2004, pelo Conselho Nacional de Assistência Social, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) representa o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003. Incorporando as demandas da sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política a PNAS define o novo modelo de gestão e apresenta as diretrizes para efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado. O Conselho Nacional de Assistência Social aprovou, em 15 de julho de 2005, a Norma Operacional Básica de Assistência Social (NOB/SUAS) que apresenta os eixos estruturantes para a realização do pacto a ser efetivado entre os três entes federados e as instâncias de articulação, pactuação e deliberação, visando a implementação e consolidação do Sistema Único de Assistência Social SUAS, deliberado em 2005 na V Conferência de Assistência Social, fator relevante para a consolidação da assistência social enquanto política pública.

Entretanto, apenas em 8 de junho de 2011 foi aprovado o projeto de lei que institui o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), como política de Estado. De acordo com o projeto, o país passará a contar com formato de prestação de assistência social descentralizado e com gestão compartilhada entre governo federal, estados e municípios, com participação de seus respectivos conselhos de assistência social e ainda das entidades e organizações sociais públicas e privadas que prestam serviço nessa área.

Dessa forma foi necessário operacionalizar as ações socioassistenciais, como: serviços, benefícios, projetos e programas, bem como o funcionamento do controle social, a garantia do cofinanciamento pelos três entes federados e autonomia de gestão descentralizada e participativa, especialmente pelos municípios brasileiros, para que a assistência social de fato ganhasse aspecto de política pública de direito, com a

intenção de promover e implementar o processo de descentralização da Política de Assistência Social, fato este que vem tomando forma através do Sistema Único de Assistência Social.

[...] a assistência social brasileira deixou de ser, em tese, uma alternativa de direito, ou dever moral, para transformar-se em direito ativo ou positivo, da mesma forma que os demandantes dessa assistência deixaram de ser meros clientes de uma relação assistencial espontânea – pública e privada – para transformar-se em sujeitos detentores do direito à proteção sistemática devida pelo Estado. (PEREIRA, 1996, p. 99-100).

A Política Nacional de Assistência Social representa a construção coletiva do redesenho da política com a finalidade de implantar o Sistema Único de Assistência Social, através de um modelo de gestão descentralizado e participativo, que se constitui na regulação e organização em todo território nacional das ações socioassistenciais.

Segundo a Política Nacional da Assistência Social, os serviços, programas, projetos e benefícios, têm como foco prioritário a atenção às 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. Pressupõe ainda, gestão compartilhada, cofinanciamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico operativa e políticas, da União, Estado, Municípios e Distrito Federal, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo de sua implantação e implementação (PNAS, 2004, p. 39).

De acordo com o pensamento de Couto (2009):

[...] estabelecer um pacto federativo responsável solidariamente pelo atendimento às necessidades sociais da população pobre brasileira convoca a uma microrrevolução. A centralidade no governo federal, não só na questão de recursos financeiros, como no desempenho de que tipo de política deveria ser ofertada, é característica que persistiu por longo tempo. Retomar a necessidade de autonomia no diagnóstico, nas propostas de atendimento e no reconhecimento das diferenças regionais – na representação das expressões da questão social, principalmente nas formas de resistência da população – indica que é preciso repensar a intervenção das três esferas de governo no caminho da consolidação da política. (COUTO, 2009, p. 206).

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) define e organiza elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial. Apresenta como eixos estruturantes: matricialidade sociofamiliar; descentralização político

administrativa e territorialização; novas bases para a relação 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.

Dessa forma temos vivenciado, na perspectiva de gestão da Política Pública de Assistência Social, a proposta do Sistema Único de Assistência Social, como nova forma de efetivação da política de proteção social, a partir de suas possibilidades e limites considerando o contexto histórico da Assistência Social brasileira. Conforme os documentos governamentais:

[...] a implantação de um sistema de gestão para o funcionamento da assistência social requer nova leitura e organização das ações a serem desenvolvidas. A lógica de operação de um sistema envolve a definição de processos e fluxos, exigindo conexões entre todos os elementos componentes. O grande desafio é considerar o sistema como um todo, o que significa que uma parte, por mais significativa não pode representar a totalidade.

Logo esse sistema de gestão quando trata do funcionamento da assistência social, envolve uma gama de serviços, benefícios, projetos e programas socioassistenciais, que passaram e vem passando por algumas reformulações, conceituações, novas formatações. Como verificamos no documento Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais⁸ de 2009, que de acordo com a Política Nacional de Assistência Social organiza a assistência social por níveis de complexidade.

Enfim, estamos em processo de construção e no que se apresenta atualmente vemos possibilidades maiores de acesso da população ao requerer os seus direitos sociais, bem como na própria conscientização dos direitos que possui.

Porém, segundo Sitcovsky (2010) é complexa a trama da intervenção do Estado nas contradições sociais, que no caso da assistência social intervém na questão social. Considerado o lugar que esta vem assumindo na proteção social brasileira nos últimos anos, o autor afirma que com a criação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, através de seus dois principais mecanismos, quais sejam, o peso dos programas de transferência de renda, pois percebe-se que a Assistência Social no Brasil, no campo dos direitos sociais, vem se expandindo quase que totalmente via programas de transferência de renda, através do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada e, a “nova” relação Estado e sociedade civil assentada na construção da rede socioassistencial, são os elementos que vem estruturando a

assistência social enquanto política pública de garantia de direitos e acesso à cidadania no Brasil.

Sendo a Política Pública de Assistência Social uma construção coletiva e interventiva, e com sua afirmação através de um Sistema Único de Assistência Social, capaz de garantir-lhe quebrar de vez com seu passado histórico, onde a atuação constante se via através do clientelismo, voluntarismo, benemerência, dentre outras formas de apadrinhamento, buscamos perceber “[...] um Estado com identidade definida – de Estado dedicado ao social e por ele controlado, ainda que num contexto de economia de mercado” (CAPACITASUAS, 2008, p. 23).

Enfim, ao sinalizar tais questões, percebemos que a Política Pública de Assistência Social vem perpassando por grandes desafios para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social, onde esforços municipais, estaduais e do Governo Federal são requeridos, bem como esforços dos trabalhadores que atuam efetivamente na construção dessa política, em especial por parte da categoria dos assistentes sociais, que contribuiriam inclusive no processo de idealização desse sistema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos no âmbito da política pública de assistência social confirmam que os avanços assegurados na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e mais recentemente através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), submetem a assistência social a alguns imperativos e particularidades, tais como: a primazia da responsabilidade estatal na condução da política em cada esfera de governo e a concepção de assistência social como direito não contributivo, o que significa que se trata de uma política pública e, portanto, não pode se submeter à lógica do mercado.

Tais mudanças assumem um caráter de verdadeiro desafio se consideradas as características históricas que marcaram a assistência social: descontinuidade, pulverização e paralelismo, além de forte subjugação clientelista no âmbito das ações e serviços, centralização, fragmentação, ausência de mecanismos de participação e de controle popular e a obscuridade entre o público e o privado na esfera da gestão governamental.

A consolidação da assistência social como política pública de proteção social requer uma análise das realidades municipais, na perspectiva de reorganização tanto de benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais, quanto de mecanismos de financiamento e de gestão político-institucional. Significa conhecer as situações de exclusão, risco e vulnerabilidades sociais a que são submetidos significativas parcelas da população, analisar as especificidades locais e articulá-las com as demais políticas sociais.

A assistência social se tornou algo de fundamental importância para a inclusão social no nosso País, principalmente nos municípios de pequeno e médio porte, onde a maioria de sua população sobrevive através dos programas de transferência de renda, pelo fato destas cidades não disponibilizarem de meios que gerem emprego para esta população.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília (DF): Senado, 1988.

_____. **Lei nº 12.435 de 6 de julho de 2011**. Altera a lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993 e dispõe sobre a organização da assistência social. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/.../Lei/L12435.htm>.

_____. **CAPACITASUAS. Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados**. v. 2, Brasília (DF), 2008.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Assistência Social: Reflexões sobre a política e sua regulação**. nov. 2005. Mimeo.

COUTO, Berenice Rojas. **O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social**. In: Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil. Brasília (DF): MDS, 2009.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? En Daniel Mato (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DALLARI, Dalmo. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

IAMAMOTO. Marilda Villela, CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 25. ed. São Paulo: Cortez, CELATS, 2008.

OLIVEIRA, Iris Maria de. Política Social, Assistência Social e Cidadania: algumas aproximações acerca do seu significado na realidade brasileira. **Revista Desafios Sociais**, Natal, v. 1, n. 2, 2003.

OSTERNE, Maria do Socorro Ferreira. **Violência nas relações de gênero e cidadania feminina**. Fortaleza: EDUECE, 2007.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **A Assistência Social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres**. Brasília (DF): Thesurus, 1996.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social: de Ação Individual a Direito Social. **Perspectivas na Constituição**, São Paulo, n. 10, p. 435-458, 2007.

SPOSATI, Aldaíza. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes - concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília (DF): Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Unesco, 2009.

TELLES, Vera da Silva. Direitos Sociais: afinal do que se trata? **Revista USP** (dossiê Direitos Humanos no Limiar do Século XXI), n. 37, p. 34-45, mar./mai. 1998.

TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: 34, 2001.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.