

SUAS: Sistema Único de Assistência Social



Marcelo Garcia

Assistente Social. Foi Secretário Nacional de Assistência Social, Secretário Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro e de Juiz de Fora. Foi vice-presidente do Conselho Nacional de Assistência Social. Atualmente é Secretário de Assistência Social de Jaú do Tocantins. Presidente do CONGEMAS (Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social). Membro do Conselho Nacional da Assistência Social. Membro da Comissão Intergestora Tripartite. Exerce a Função de Secretário Executivo do Instituto CNA e escreve diariamente para o site www.marcelogarcia.com.br

A história da Política de Assistência Social no Brasil é marcada por inúmeros desafios, disputas, conquistas, algumas derrotas, atrasos e, sem dúvida, muitos avanços. É uma história construída na busca da afirmação de que o Estado brasileiro deve ser de fato a inteligência de um processo nacional de Proteção Social. Um debate que nem sempre foi plural, mas que foi se construindo pela real necessidade de reconhecer que num país como o Brasil, com suas inúmeras contradições sociais, era e é fundamental que a Política de Assistência Social ganhe consistência e musculatura política e técnica para que uma rede de direitos seja real para a população.

É bem verdade que no meio de debates e

disputas está a defesa de que devemos assegurar a Política de Assistência Social como um direito e não como um favor. No meio desse debate estava e ainda está a necessidade de negar que a caridade, filantropia, solidariedade e voluntariado sejam expressões e ações que possam ter mais força e presença do que a ação direta do Estado brasileiro nas Proteções Sociais.

Vale destacar que até 1988 a organização da Assistência Social não era diretriz direta do Estado brasileiro. Se voltarmos à década de 80, vamos encontrar uma rede de entidades filantrópicas realizando quase todas as ações de Assistência Social. A Legião Brasileira de Assistência Social, em grande parte, é a financiadora dessa rede não estatal e, em seus 15 anos finais,

mostrava-se com um aparelho de politicagem, corrupção e negação do Direito, ao ser entregue despidoradamente para o uso político.

As representações da LBA nos estados eram espaços de uso político que em muito colaboraram para que a sociedade brasileira não construísse uma leitura de respeito pela prática de Assistência. Vale ressaltar aqui que, dentro dessa instituição contaminada por péssimas práticas políticas, atuavam profissionais de alta qualidade que iriam de certa forma ser responsáveis por uma nova agenda para a Assistência Social no Brasil.

A Filantropia e a caridade sempre foram a marca dos serviços, e os usuários não acessavam um direito, mas um favor "dado" por pessoas de bem que dedicavam suas vidas a ajudar o próximo. Foi assim que a Assistência Social se fez entender durante sua história por quem a fez e por quem a usou. E com esse mix de informações e práticas, a própria sociedade fez um juízo de Assistência Social bastante diferenciado do que realmente ela deveria ser. O distanciamento da sociedade desse entendimento é claro que retardou e ainda retarda a consolidação de uma identidade política para a prática assistencial.

Um fosso entre o direito e a proteção social ainda se mostra evidente. As Desproteções Sociais não são compreendidas e os Desprotegidos ainda não são atores que

possuem de fato seus direitos. A ideia do favor é uma marca complicada de ser desmontada, mas que começa a se fragilizar cada vez mais.

A academia sempre esteve completamente distanciada do debate sobre o Direito à Assistência Social. Basta pegar os currículos do curso de Serviço Social a partir de 1985 que isso fica mais do que claro. São mundos divorciados. Poucos espaços da Academia vão discutir a urgência de organizar a Proteção Social no campo estatal. Vale aqui resgatar o esforço de professores da PUC São Paulo a partir dos anos 80 e um esforço residual de um grupo de professores da Universidade Federal Fluminense em Niterói, que ousou debater a questão da Proteção Social em 1990 e foi duramente criticado pela "inteligência" intelectual que está dentro das Universidades. Porém, são esses esforços que vão criar condições políticas e teóricas para que seja inaugurado um movimento aglutinador, que pense o Estado como protagonista das Proteções Sociais desde então.

É dentro da própria LBA que o debate sobre o dever do Estado e do Direito do Cidadão à Assistência Social vai ganhar impulso a partir de seu corpo técnico. Os técnicos da LBA entendem, a partir de seu cotidiano, que é preciso mobilizar o país para uma regulação que defina a Proteção Social na esfera do Estado e não das entidades sociais. É assim que esse debate chega à

Constituinte de 1986 e se concretiza na Carta Constitucional em 1988, quando a Assistência Social passa a fazer parte do Tripé da Seguridade Social Brasileira. Passa a ser Política Pública de Seguridade. Dever do Estado e Direito do Cidadão.

Mas daquele outubro de 1988 até a Promulgação da Lei Orgânica, em dezembro de 1993, foram mais de cinco anos de inércia e, sobretudo, de insegurança em relação ao cumprimento da Constituição. Mais uma vez existe um divórcio de grande parte dos intelectuais da real urgência de organizar a Assistência Social, e vale registrar que a força das entidades sociais históricas também impede que o Estado possa ser o gestor de uma política definida então como pública, e não privada. Nesse período surge um levante da sociedade em favor da solidariedade. Por todo Brasil surgem comitês de solidariedade e cidadania contra a fome. A força desse movimento solidário e voluntário esvazia a urgência do Estado de assumir e construir seu caminho em direção a uma Proteção Social Estatal.

Essa história é longa e cheia de acontecimentos. Desde 1990 existiu um movimento mais organizado para que pudessemos de fato chegar ao desafio do SUAS e, sobretudo, estruturar as Proteções Sociais como dever do Estado. Mas de lá até a votação do SUAS, em 2003, na IV Conferência Nacional de Assistência Social, muita coisa aconteceu:

- 1990 - Entrega do Primeiro Texto da Lei Orgânica da Assistência Social ao Congresso. Não avançou.
- Professores do Curso de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense em Niterói assinam uma Proposta Curricular afirmando o caráter da proteção Social como objeto da profissão e como dever do Estado Brasileiro.
- 1993 – A Lei Orgânica é Promulgada pelo Presidente Itamar Franco, em dezembro de 1993.
- 1993/1994 – Em todo o Brasil surgem comitês de Cidadania contra a fome. É mais uma expressão da força da solidariedade, caridade e filantropia sobre o papel que o Estado deve desenvolver.
- 1995 – Extinção da LBA e Criação da Secretaria Nacional da Assistência Social ligada ao Ministério da Previdência e Assistência Social.
- Criação do Programa Comunidade Solidária, que afirma princípios destoantes da Lei Orgânica da Assistência Social, apostando que a sociedade deve cuidar das pessoas, e não o Estado.
- Criação do Conselho Nacional da Assistência Social, no Lugar do Conselho Nacional de Serviço Social.
- Primeira Conferência Nacional de Assistência Social.
- 1996 – Implantação do Benefício da Prestação Continuada para idosos e

- peessoas portadoras de necessidades especiais.
- Início da Estadualização dos Recursos da Assistência Social.
 - 1997– Consolidação do Programa Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil.
 - Aprovação da Primeira Política Nacional da Assistência Social e da Norma Operacional Básica - NOB 1.
 - Início da Municipalização dos Recursos da Assistência Social.
 - Segunda Conferência Nacional da Assistência Social.
 - 1998 – Aprovação da Segunda Política Nacional da Assistência Social e da Norma Operacional Básica 2 - NOB 2.
 - 1999 – Criação da Secretaria de Estado de Assistência Social.
 - Instalação da Comissão Intergestora Tripartite e das Comissões Intergestoras Bipartites.
 - Fortalecimento do Processo de Habilitação dos Municípios na Gestão da Assistência Social.
 - Início dos Núcleos de Apoio à Família (Hoje Centros de Referência da Assistência Social).
 - Início do Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano – Primeiro Financiamento Público direcionado à Juventude no Brasil.
 - Aprovação no Conselho Nacional de Assistência Social de novos Critérios de Partilha dos Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social.
 - 2000 – A Política de Assistência Social assume compromisso com o combate ao abuso e à exploração sexual de Crianças através do Programa Sentinela – Base de financiamento do que hoje são os Centros Regionais Especializados da Assistência Social (CREAS)
 - 2001 – Início da Implantação do Cadastro Único do Governo Federal para a Unificação dos Programas de Transferência de Renda (Bolsa Escola, Auxílio Gás, PETI, Bolsa Alimentação).
 - Realização da III Conferência Nacional da Assistência Social. Os Recursos do Fundo Nacional da Assistência Social atingem 97% dos municípios brasileiros.
 - 2002 – Ativação do Cadastro Único do Governo Federal em todos os Estados. Universalização do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.
 - 2003 – Criação do Ministério da Assistência e Promoção Social. Realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social. Aprovação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) na IV Conferência Nacional. Implantação do Programa Bolsa Família a partir da Unificação dos Programas de Transferência de Renda do Governo Federal.
 - 2004 – Criação do Ministério do Desenvolvimento Social. Aprovação da Terceira Política Nacional de Assistência Social. Reestruturação das Secretarias de Assistência Social no Brasil a partir da Nova Política.

- 2005 – Aprovação da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB SUAS). Início do novo Processo de Habilitação dos Municípios do SUAS (Gestão Inicial, Gestão Básica e Gestão Plena).
- Realização da V Conferência Nacional da Assistência Social.
- 2006 – Aprovação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOBRH).
- Incorporação da Bolsa do PETI ao Programa Bolsa Família.
- O Sistema Único da Assistência Social ganha força nas gestões municipais.
- 2007 – Realização da VI Conferência Nacional da Assistência Social.
- 2008 – Início do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Pró-Jovem Adolescente.

Fazer esse retrospecto não é apenas uma questão de estruturar a memória do processo que nos leva ao SUAS, mas afirmar que o SUAS não nasceu de uma hora para outra. Houve um processo de amadurecimento da Política de Assistência Social no campo estatal entre 1993 e 2003, quando de sua aprovação na Conferência Nacional de Assistência Social. Por exemplo, em 2005, no início do processo de Habilitação em Gestão no SUAS em Inicial, Básico ou Pleno, a Política Pública de Assistência Social já contava com um histórico de habilitação desde 1997. As transferências já eram Fundo a Fundo desde 1998.

É claro que o SUAS consolida toda uma luta de gestão no campo da Assistência Social, mas ele não é resultado de si próprio e sim de uma história partilhada por muitos atores sociais.

Uma questão que para mim foi um erro no processo de implantação do SUAS foi a demora em reconhecer que o Congresso Nacional deveria receber um projeto de Lei que desse conta de uma regulação mais segura. Isso só foi acontecer em março de 2008, e ainda hoje, no final de 2009, não temos essa questão resolvida.

Em parte, a demora em envolver o Congresso Nacional vem da cultura da área da Assistência, que ainda hoje tem dificuldades em interagir com outras políticas públicas e com outros poderes públicos. Em muitos momentos, conversamos apenas com nós mesmos, e isso tem de fato retardado o processo de fortalecimento e compreensão da Assistência Social perante o Estado brasileiro e também perante a sociedade.

O SUAS, que completa na VII Conferência Nacional de Assistência Social seis anos de sua aprovação, tem uma longa agenda para seu crescimento e fortalecimento. Citaria três desafios:

- Financiamento;
- Recursos Humanos e;
- Produção de Conhecimento.

Precisamos enfrentar a qualidade do financiamento e não a quantidade de recursos disponíveis. O financiamento do SUAS para serviços socioassistenciais não está em sintonia com os desafios nacionais.

A grande maioria dos estados, por exemplo, não garante recursos para o SUAS. Os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para serviços, e, sobretudo, para a manutenção dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) ou para os Centros de Referência Especializados na Assistência Social (CREAS), são insuficientes para a demanda nacional. Desta forma não garantem a qualidade necessária para uma atuação mais qualificada. Melhorar a qualidade do financiamento é um desafio imediato. A lógica de que com pouco se faz muito precisa ser imediatamente superada na Assistência Social. Não podemos migrar da filantropia para a militância. A Assistência Social é uma política que deve ter serviços financiados para terem qualidade, e os atuais recursos dos Pisos de Proteção são baixos e não atendem à realidade. Esse é um problema que precisamos enfrentar sem constrangimentos.

A Norma Operacional de Recursos Humanos - NOB RH votada em 2006 ainda é uma peça de ficção.

Não temos uma Política para Trabalhadores

da Assistência Social. Isso é um fato. Os concursos públicos são raros, os salários são baixos e os espaços para formação e qualificação ainda estão distantes da realidade.

Na Assistência Social, o papel dos trabalhadores é fundamental, e a cada dia mostra-se mais urgente uma agenda para que possamos enfrentar esse desafio. Temos inúmeras secretarias que sequer possuem quadro próprio de pessoal. Em muitas regiões do Brasil, trabalhadores são obrigados a trabalhar em duas ou três cidades, para que possam ganhar um salário razoável. O financiamento dos CRAS e CREAS mostram que ainda estamos longe de um debate salarial para os trabalhadores. Não imagino o futuro do SUAS sem uma política real dirigida aos trabalhadores. Vale aqui destacar que essa é uma responsabilidade tripartite (União, Estados e Municípios).

A Produção de Conhecimento deve ser uma preocupação real. Em outras políticas, como a de Saúde, temos espaços importantes nas universidades, debatendo as práticas de intervenção e provocando, através de ensaios, artigos e seminários, novas tecnologias de atuação e intervenção.


E na Assistência Social? Quem assume esse papel? Nos cursos de Serviço Social, por exemplo, o que vemos é um distanciamento total do SUAS, chegando ao ponto de alunos do último ano do curso nunca terem tido

uma aula sobre sua história, seus compromissos e seus desafios.

À medida que as universidades estão distantes e descompromissadas com o futuro do SUAS, temos um sério problema, pois precisamos produzir conhecimento sobre a prática diária do Sistema Único da Assistência Social.

Sem isso, temos um imobilismo preocupante para a oxigenação do sistema. Sem produção de novos debates e novas interpretações de uma agenda, corremos o risco de viver paralisias pontuais na construção do SUAS.

O SUAS poderá ser de fato uma realidade nacional, se ampliarmos nossas alianças e entendermos que ele é o desdobramento de um longo processo. Ao olharmos para sua história e para esse processo, poderemos ter a dimensão de que essa trajetória é marcada por avanços e desafios.

Eu sigo animado. Sei que os desafios são inúmeros, mas, quando olho para os últimos 50 anos, vejo que os avanços foram possíveis e que poderemos avançar ainda mais, se de fato, como Guimarães Rosa, entendermos que a "vida é um mutirão de todos". 

Referências

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.
- BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social, 1993.
- POLÍTICA NACIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1994.
- SPOSATI, Aldaisa. A Menina Loas - um processo de construção da Assistência Social. São Paulo: Cortez, 2005.
- SPOSATI, Aldaisa. Vida Urbana e Gestão da Pobreza. São Paulo: Cortez, 1988.
- ABRANCHES, Sérgio et al. A assistência social na trajetória das políticas de assistência social brasileiras. São Paulo: Cortez, 1987.
- ABRANCHES, Sérgio et al. Política social e combate à pobreza. Zahar, 1986.
- FALCÃO, Maria do Carmo Brant et al. Os direitos dos desassistidos sociais. São Paulo: Cortez. 1990.
- COSTA, Suely Gomes. Signos em transformação: a dialética de uma cultura profissional. São Paulo: Cortez. 1995.
- FORMAÇÃO PROFISSIONAL E CURRÍCULO DOS CURSOS DE SERVIÇO SOCIAL. Serviço Social, n. 32, São Paulo: Cortez. 1990.