



16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais

Tema: “40 anos da “Virada” do Serviço Social”

Brasília (DF, Brasil), 30 de outubro a 3 de novembro de 2019

Eixo: Trabalho, questão social e serviço social

ANÁLISE SOBRE O PROCESSO DE EVOLUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: AVANÇOS E INFLEXÕES

Alice Vitoria Freire Cordeiro Sampaio¹

Cintia Rugno de Aguiar dos Santos²

Rosangela Santos e Santos³

Simone Maria de Sousa Silva⁴

Resumo: O advento do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, trouxe importantes mudanças na reconfiguração da Política Nacional de Assistência Social-PNAS, dentre elas a organização desta política pública para atingir amplamente todo o território nacional e alcançar os princípios de universalidade, equidade, integralidade, controle social e descentralização. Baseada nessa assertiva, esse trabalho tem como objetivo analisar o processo de evolução da Política Nacional da Assistência Social - PNAS apontando avanços e inflexões na efetivação dessa política social, tomando por base os dados ofertados pelos municípios brasileiros. Para atingir o objetivo proposto optou-se pela abordagem quantitativa, a pesquisa documental e bibliográfica. Os dados da pesquisa foram obtidos a partir do Censo SUAS, nos períodos compreendidos entre os anos de 2007 e 2011, especificamente da região Nordeste. Os resultados indicam avanços em relação à gestão, mas também apontam desafios a serem enfrentados.

Palavras-chave: Política Nacional de Assistência Social; SUAS; Censo SUAS.

Abstract: The advento of the Sistema Único de Assistência Social – SUAS [Single System of Social Assistance], brought important in the reconfiguration of the Política Nacional de Assistência Social-PNAS [National Policy of Social Assistance], among them the organization of this public policy to broadly affect the whole national territory and attain the principles of universality, equity, wholeness, social control and decentralization. Based on this assertion, the goal of this paper is to analyze the process od Evolution of the PNAS – pointing to advances and inflections in making this social policy effective, having as a base the data offered by the Brazilian municipalities. To reach the proposed goal we opted for the qualitative approach, the documental and bibliographic research. The data of the research were obtained based on the SUAS Census, in the periods within the years of 2077 and 2011, specifically the Northeast region. The results indicate advances whit regard to management, but also point out challenges to be confronted.

Keywords: Policy of Social Assistance; SUAS; SUAS Census.

INTRODUÇÃO

¹ Professor com formação em Serviço Social, Faculdade Uninassau Parnaíba, E-mail: alicevitoria@globocom.com.

² Professor com formação em Serviço Social, Faculdade Uninassau Parnaíba, E-mail: alicevitoria@globocom.com.

³ Professor com formação em Serviço Social, Faculdade Uninassau Parnaíba, E-mail: alicevitoria@globocom.com.

⁴ Professor com formação em Serviço Social, Faculdade Uninassau Parnaíba, E-mail: alicevitoria@globocom.com.

Este estudo tem como objetivo analisar o processo de evolução da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, apontando avanços e inflexões na efetivação da política social. A investigação se centrou nos desafios e possibilidades existentes para efetivação da Política de Assistência Social enquanto política pública proposta pela PNAS.

Nesse sentido, essa pesquisa se revelou como extremamente necessária e produtiva para refletir mais sistematicamente sobre essa Política e poder aprofundar os conhecimentos sobre essa temática.

A proposta metodológica da pesquisa realizada para esse trabalho teve seu objeto de estudo configurado por três dimensões: estudo dos conteúdos e fundamentos da Política Nacional de Assistência Social; estudo do processo de implantação Política de Assistência Social; pesquisa do processo de implementação da Política de Assistência Social.

Visando apresentar o contexto histórico no qual se deu o desenvolvimento da Política de Assistência Social, foi desenvolvida uma ampla pesquisa bibliográfica sobre o processo histórico da política no Brasil, em seguida apresenta-se o processo de implantação da Política de Assistência Social a partir da Constituição Federal de 1988, e finalmente, se traz os resultados da pesquisa para avaliar a evolução da PNAS no Brasil através do Censo SUAS-CRAS, entre os anos de 2007 e 2011, seus avanços e inflexões.

A escolha por utilizar como referência os Censos SUAS - CRAS realizados entre os anos de 2007 e 2011, se deu em razão de ser um instrumento de monitoramento do SUAS, que tem como objetivo verificar o alcance das metas de pactuação dos indicadores, visando o reordenamento e a qualificação da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS, permitindo a avaliação como um todo considerando que a abrangência dos questionários se dá em todo território nacional. Para a análise, optou-se pela Região Nordeste, por ser a região onde reside e atua a pesquisadora, uma região com suas especificidades a exemplo dos maiores índices de pobreza do Brasil.

Esse estudo pode servir de contribuição para a compreensão do SUAS em sua configuração como política social, demonstrando seu estágio de institucionalização por meio dos componentes sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social.

QUADRO TEÓRICO.

Para que se possa discutir a Política de Assistência Social, seus avanços e inflexões, não se pode deixar de apresentar a origem e evolução dessa que hoje é uma política pública instituída pela Constituição Federal de 1988 diante de um novo padrão de seguridade social.

O termo “assistência”, em seu sentido mais comum, significa o ato de assistir, é o meio de vir em auxílio ou socorro de alguém (HOLANDA, 2010). Nesse sentido, a assistência é uma prática milenar na história da humanidade, cuja trajetória histórica aponta para as práticas de caridade, filantropia, de ajuda e solidariedade na intervenção da sociedade e do Estado.

A construção histórica da Assistência Social no Brasil expressa a realização de ações assistencialistas, fragmentadas e descontínuas, que produziram e produzem marcas profundas no processo de constituição dos direitos sociais da população, reproduzindo a pobreza e a desigualdade social na sociedade. O Estado brasileiro resistiu persistentemente em fazê-la emergir como política, o que só aconteceu com a Constituição Federal de 1988 (MESTRINER, 2008).

Para maior compreensão de como se deu o processo histórico que culminou com a construção da Política de Assistência Social brasileira, foi utilizado como referência o texto de Maria Luiza Mestriner publicado em 2008.

Em sua linha do tempo, a Assistência Social apresentou o primeiro período, chamado de Período Assistencial Caritativo, localizado pela autora entre os anos de 1500 e 1889, se caracterizou pela ocupação do território brasileiro pelos conquistadores até o final do Império. Foi nesse contexto que a assistência às pessoas pobres e abandonadas era regulada pela igreja, principalmente a Igreja Católica, visto que a ação do Estado ocorria eminentemente no âmbito político-administrativo (MESTRINER, 2008).

O período Filantropo Higienista é identificado como segundo período pela autora em questão e se deu durante a República Velha, compreendido entre os anos de 1889 a 1930, sendo a base para a assistência higienista, desenvolvida em aliança com a medicina social, que visava prevenir a sociedade das doenças contagiosas (MESTRINER, 2008).

O terceiro período que está compreendido entre a década de 1930 e o ano de 1945, considerado como Período Filantropo Disciplinador, nesse período houve o enquadramento nas normas técnicas e o disciplinamento dos indivíduos, quando as instituições assistenciais sofreram influência das Encíclicas Sociais da Igreja Católica (MESTRINER, 2008).

Os anos de 1946 a 1964 são identificados como Período da Filantropia/ Partilha Profissionalizante, quarto período segundo Mestriner (2008), quando o Estado criou instituições juntamente com o empresariado. Não houve mudanças significativas no campo das instituições de Assistência Social, uma vez que o Estado continuou no controle das relações até então existentes, buscando somente centrar seu trabalho nas disputas eleitorais (MESTRINER, 2008).

A partir do golpe de Estado de 1964, instalou-se no Brasil o Estado autoritário com o objetivo de por fim ao movimento de esquerda e aos partidos de nacionalistas tidos como

radicais, proibindo qualquer mobilização por parte da sociedade, e o exercício do poder ficou restrito a um direito militar (MESTRINER, 2008).

O período compreendido de 1964 até o ano de 1988, quinto período, identificado como período do Estado autoritário, marcando a assistência como o Período de Assistência e Repressão/ Institucional, o qual pôs fim à política de massa instalada desde 1945 (MESTRINER, 2008). Como resposta ao fortalecimento das lutas sociais e trabalhistas, o Estado foi obrigado então a ampliar a ação na área social, inicialmente nas relações de trabalho (BONFIM, 2004)

A década de 80 evidenciou o fracasso do milagre econômico, e como consequência o crescimento do nível de pobreza de grande parcela da população, população essa que já se encontrava fazendo parte do segmento marginal do processo produtivo.

Com esse novo cenário, surgiu o debate sobre direitos humanos, bem como a crescente exclusão dos benefícios urbanos à maioria do/as brasileiros/as e a urgência do atendimento por meio de políticas sociais. Radicalizou-se principalmente a crise na saúde e a necessidade de extensão da assistência social (MESTRINER, 2008).

Entre 1985 e 1988, o Brasil vivenciou o período considerado de transição democrática. No âmbito da assistência, esse período é identificado como Período de Filantropia Vigiada, sexto período, com o surgimento de Organizações Não Governamentais, Movimentos de Defesa de Direitos e Novos Movimentos Sociais, renunciando a luta em defesas de direitos sociais de todas as vertentes. Esses foram tempos importantes para a Assistência Social que assumiu o status de política social pública com o advento da promulgação da Constituição Federal em 05 de outubro de 1988, trazendo muitos avanços, resultado do especial momento de mobilização da sociedade brasileira que ansiava por igualdade para todos/as os/as cidadãos/ãs (MESTRINER, 2008).

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 até o ano de 2005, identifica-se o Período Constituinte/Filantropia Democratizada, considerado como sétimo período.

Durante o período da história da Assistência Social no Brasil compreendido entre a Constituição Federal de 1988 até a implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS em 2005, a Assistência Social voltou-se à garantia de direitos e de condições dignas de vida, estratégia usada para o enfrentamento da questão social tendo como objetivo maior a redução das desigualdades sociais (COUTO, 2012).

Somente em 1993, após amplo debate, lutas e negociações de proporções nacionais, foi aprovada a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (Mestriner, 2008) que regulamentou a Assistência Social, de acordo com os princípios fixados pela Constituição Federal de 1988, conforme prevê os artigos 203 e 204 (BRASIL, 2004)

Todo o processo de reconhecimento de direitos através dos avanços constitucionais, foi lento, mas com a realização da I Conferência Nacional de Assistência Social, também no ano de 1995, estados e municípios passaram a criar os aparatos constitucionais necessários para viabilizar a implementação da LOAS (MESTRINER, 2008). Em 1997 aconteceu a II Conferência Nacional de Assistência Social, quando então, foi editada a Norma Operacional Básica – NOB (BRASIL, 2005)

Em 2003, foi criado o Ministério de Assistência Social, também em dezembro do mesmo ano, foi realizada a IV Conferência Nacional de Assistência Social tendo como principal deliberação do evento a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, tendo por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da Proteção Social brasileira (Brasil,2011).

Em 2004 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS considerado mais um passo na consolidação da Assistência Social como direito de cidadania. E em outubro do mesmo ano, após ampla mobilização nacional, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, que reafirma, então, a Assistência Social como política pública de responsabilidade estatal com conteúdo específico no campo da Proteção Social (BRASIL, 2008).

E em 2005 foi aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS, que veio para regulamentar a Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2008).

Diante do processo de evolução da Assistência Social pode-se perceber que de uma raiz assistencialista, ela avançou mediante as demandas apontadas pelas transformações que a sociedade impôs. Com apoio dos movimentos sociais brasileiros, que trouxeram para o Estado todas as necessidades que a sociedade apresentava com o capitalismo vigente, ele contemplou a Constituição Federal de 1988, com pontos que vêm sendo ao longo dos anos implementados para bem atender aos usuários da política.

Na intenção de se concretizar na Constituição Federal de 1988, a participação dos/as cidadãos/ãs nas decisões acerca das diversas políticas públicas, entre elas a Política de Assistência Social, o artigo 204 da Constituição de 1988 traz, em seu inciso II, que uma das diretrizes que deve nortear a política é a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação da política e no controle das ações em todos os níveis.” (BRASIL, 1988). Assim, a participação e o controle da política, passaram a ser questão de princípios, deveres constitucionais, que deveriam se dar por meio dos Conselhos e das Conferências de Assistência Social (BRASIL, 2007).

Para consolidação do SUAS, precisa-se da efetiva adesão por parte das três esferas de governo, União, Estados e Municípios, também é imprescindível a existência de um sistema de informação, de monitoramento e de avaliação da política de Assistência Social.

Isso compreende ações que possam qualificar os serviços e dar mais consistência à referida Política.

O monitoramento e a avaliação consistem no acompanhamento contínuo e sistemático do desenvolvimento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, em relação ao cumprimento de seus objetivos e metas. É realizado por meio de indicadores e informações produzidas *in loco*, dados de sistemas de informações específicos para a realização de monitoramento, sendo, portanto, uma responsabilidade da união, estados e municípios (BRASIL, 2012).

Desde a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, em 2004, a informação, o monitoramento e a avaliação foram institucionalizados, representando grande avanço na área e desde 2007, com o apoio da SNAS, que em um trabalho conjunto coletam dados junto aos diversos agentes e instituições operadoras dos programas e serviços do SUAS. Todo material coletado anualmente retrata os avanços, dificuldades e desafios para o cumprimento dos objetivos da PNAS e foi denominado Censo SUAS, vindo a ampliar-se como reflexo do processo de institucionalização crescente do SUAS (BRASIL, 2008).

A análise do referido Censo entre os anos de 2007 e 2011, constitui-se no objeto de pesquisa do presente trabalho, que tendo como objetivo principal analisar a Política de Assistência Social em seus avanços e inflexões.

A presente pesquisa limita seu universo à Região Nordeste por ser o espaço de atuação das pesquisadoras que buscou identificar as transformações da PNAS, nos primeiros cinco anos de realização do Censo SUAS CRAS., entre os anos de 2007 a 2011, da Região Nordeste do Brasil, partindo dos dados coletados nas unidades públicas de atendimento da Proteção Básica.

O Censo SUAS foi criado para ser um processo de monitoramento por meio de um formulário eletrônico de coleta de dados preenchido anualmente pelas unidades de atendimento da Política de Assistência Social, Gestão e Conselhos dos estados e municípios brasileiros, porém, só foi regulamentado em 19 de outubro de 2010, através do Decreto n. 7.334.

Entre os objetivos do Censo cita-se: produzir dados sobre a implementação da Política de Assistência Social no país; aperfeiçoar a gestão do SUAS e a qualidade dos serviços socioassistenciais prestados à população; identificar avanços, limitações e desafios da institucionalização do SUAS; fornecer informações que permitam ao poder público dar transparência e prestar contas de suas ações à sociedade; propiciar meios para que gestores e técnicos do SUAS avaliem a execução das ações e apontem aperfeiçoamentos necessários com base em avaliações e pactuações realizadas entre os três entes da

Federação, fomentando a cultura de planejamento; e, retroalimentar a condução da Política de Assistência Social (BRASIL, 2007).

Foram apresentadas, as análises dos dados referentes aos Censos SUAS CRAS dos anos de 2007 a 2011, no que se refere à estrutura administrativa da instância de Gestão Municipal da Região Nordeste, bem como ao funcionamento do financiamento, utilizando os dados do Censo SUAS dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS.

CONCLUSÃO

Traçar o percurso histórico da Política de Assistência Social mostra todo processo de avanço de uma prática assistencialista para vir a se tornar uma política em que o Estado assume a responsabilidade de atendimento das demandas apresentadas pelos usuários dela.

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS é responsável pela organização do conjunto de serviços programas, projetos e benefícios da Assistência Social, dentro dos níveis de Proteção Social Básica e Especial. A Proteção Social Básica se estrutura a partir da implantação dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, buscando exatamente a prevenção de situações de risco e vulnerabilidade social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, além do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

A realização dos Censos SUAS CRAS a partir do ano de 2007, incorporou a estratégia de monitoramento que pressupõe o acompanhamento contínuo de informações sobre a implementação de políticas públicas. Para tanto, o Censo SUAS - CRAS surgiu exatamente como essa ferramenta eletrônica de coleta de dados.

Em um primeiro momento, no ano de 2007, esse processo se chamou de Linha de Base do Monitoramento CRAS. Estava em plena construção e focalizou os aspectos estruturais do CRAS. Nas edições seguintes foram incorporadas outras questões na estratégia ampliada de Monitoramento do SUAS, passando a ser chamado de Censo SUAS.

Contar com Centros de Referência de Assistência Social - CRAS de qualidade é condição necessária, embora não suficiente, para que a Assistência Social protagonize um lugar central no atendimento das demandas dos/as brasileiros/as que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza.

O trabalho ora apresentado utilizou o critério de sistematização em forma de tabelas para apresentação dos resultados, mesmo método adotado pelo próprio Censo SUAS.

A análise dos Censos SUAS CRAS compreendidos entre os anos de 2007 e 2011, mostra que aconteceram melhorias contínuas, em diversos aspectos: estrutura física,

recursos humanos e na caracterização dos serviços. Tudo isso impacta diretamente na gestão territorial.

A análise temporal dos primeiros cinco anos de Censo SUAS CRAS, mostrou que os compromissos pactuados para melhoria dos CRAS têm se revelado de extrema importância para o desenvolvimento desses centros, quando estabelecem padrões normativos para acompanhamento por parte dos municípios, estados e União, visando adotar medidas de cunho corretivo nas situações consideradas insatisfatórias e inadequadas.

Com relação a ampliação de recursos, durante todo o período analisado, não houve nenhuma espécie de reajuste dos valores de cofinanciamento por parte da esfera federal, a grande e, por vezes, única fonte de repasses de recursos. Os municípios muito pouco fizeram em função das dificuldades financeiras por que passaram, visto que essa política não tem estabelecido nenhum piso para cofinanciamento, ficando a critério do/a gestor/a municipal. Também ficou em destaque que os estados praticamente não estão cofinanciando a política junto aos municípios, e seus recursos ficam para monitoramento e capacitação de trabalhadores/as do SUAS. Assim, a falta de recursos por muitas vezes estabelece o desenvolvimento ou não das ações da Política de Assistência Social.

O gráfico abaixo aponta as fontes de financiamento dos CRAS na região Nordeste, retratando a realidade pesquisada.

Fontes de financiamento* para funcionamento do CRAS da Região Nordeste

REGIÃO NORDESTE		FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	TOTAL CRAS
2007	N. Abs.	1.519	43	1.287	1.547
	%	95,5	2,7	80,9	100
2008	N. Abs.	1.610	117	1.101	1.837
	%	87,6	6,4	59,9	100
2009	N. Abs	1.715	288	1.166	2.000
	%	85,8	14,4	58,3	100
2010	N. Abs	2.258	546	1.751	2.347
	%	94,9	22,9	72,0	100
2011	N. Abs	-	-	-	2.379
	%				100

Fonte: MDS

Em suma, os resultados levantados e analisados evidenciam a existência de um CRAS muito mais abrangente, e isso se dá como forma de avanço não somente pelo empenho das gestões, mas também do trabalho desenvolvido pelos/as trabalhadores/as do SUAS. Trabalhadores/as que em sua maioria não possuem estabilidade trabalhista, mas por

diversas vezes, mesmo com poucos recursos, procuram desempenhar suas funções com responsabilidade e comprometimento.

Assim, os resultados mostram que apesar dos avanços obtidos ao longo dos anos, os obstáculos, ou inflexões, em inúmeros aspectos, mostram que ainda se necessita de aperfeiçoamento nas unidades de CRAS, para que possam atingir os propósitos do sistema na sua integralidade.

Ao final, esse trabalho buscou contribuir para o aperfeiçoamento da Política de Assistência Social a partir de referenciais consistentes, por meio dos dados de seu sistema de monitoramento, como forma de colaborar com a consolidação e evolução permanente do Sistema Único de Assistência Social.

REFERÊNCIAS

BONFIM, Paula. *As principais determinações econômicas e ideopolíticas da "cultura do voluntariado" no Brasil na atualidade*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2004.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas constitucionais n. 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária*. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

_____. Lei Orgânica da Assistência Social. *LOAS: lei orgânica da assistência social: legislação suplementar/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; revisão de texto*. Conselho Nacional de Assistência Social- CNAS e Secretaria Nacional de Assistência Social-SNAS. Brasília: MDS, 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Linha de Base do monitoramento dos CRAS*-Edição revisada-Brasília, DF: MDS.; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Monitoramento SUAS: censo CRAS 2008*. Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *CENSO SUAS 2009 - CRAS*. Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *CENSO SUAS 2010 – CRAS, CREAS, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselho Municipal, Conselho Estadual, Entidades Benéficas*. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *CENSO SUAS 2011 – CRAS, CREAS, Centros POP, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselhos Municipais, Conselhos Estaduais e Rede Privada*. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social-NOB/SUAS*. Brasília: MDS, 2005.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2004.

COUTO, Berenice Rojas (Orgs.). *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2012.

HOLLANDA, Aurélio Buarque de. *Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. 5.ed. Curitiba: Positivo Editora, 2010.

MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social*, São Paulo: Cortez Editora, 2008.