

A Assistência Social em Pequenos Municípios: Política Pública ou Práticas Assistencialistas

RESUMO

O presente artigo tem como escopo a reflexão em torno da política de Assistência Social em pequenos municípios brasileiros, especialmente ao verificar a influência das práticas assistencialistas, que por vezes, contamina o ambiente e as conquistas do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Para responder ao desafio proposto, o caminho metodológico conta com a abordagem qualitativa, com realização de pesquisa bibliográfica e documental, classificando o estudo como pesquisa exploratória. O recorte utilizado foi a Constituição Federal do ano de 1988 até o atual contexto de 2018. A escolha do tema instiga a investigação dos trinta anos de avanços legais, o contexto de uma política pública em construção, que desafia permanentemente a superação da cultura assistencialista tão presente na sociedade brasileira. Os resultados da pesquisa comprovaram que a assistência social é reconhecida legalmente como política pública e obteve muitos avanços, porém, ainda carrega um legado histórico assistencialista que dificulta sua operacionalização. Portanto, torna-se indispensável a construção e o fortalecimento de uma política de direito que venha ao encontro dos que realmente dela necessitam, conforme preconiza a legislação, um compromisso para romper com a lógica tradicional do assistencialismo e da fragmentação de ações na área da Assistência Social.

Palavras-Chave: Assistencialismo. Direitos Sociais. Política de Direito. Política Pública.

ABSTRACT

The purpose of this article is to reflect on social assistance policy in small Brazilian municipalities, especially when verifying the influence of welfare practices, which sometimes contaminates the environment and achievements of the Unified Social Assistance System - SUAS. In order to respond to the proposed challenge, the methodological path relies on the qualitative approach, with bibliographical and documentary research, classifying the study as exploratory research. The cut used was the Federal Constitution of the year 1988 until the present context of 2018. The choice of theme instigates the investigation of the thirty years of legal advances, the context of a public policy under construction, which permanently challenges overcoming the welfare culture so present in Brazilian society. The results of the research proved that social assistance is legally recognized as public policy and has achieved many advances, but it still carries a historical legacy of assistance that makes it difficult to operate. Therefore, it is indispensable to build and strengthen a policy of law that meets those who really need it, as the legislation recommends, a commitment to break with the traditional logic of welfare and the fragmentation of actions in the area of Assistance Social.

Key words: Assistance. Social Rights. Policy of Law. Public Policy.

1 INTRODUÇÃO

No início do século XX surgem os movimentos pela implantação de políticas sociais no Brasil, em um processo lento, construído por meio de muita luta e reivindicações da classe

trabalhadora. Significa que passaram séculos de práticas sociais fragilizadas e individualizadas, designadas como de Assistência Social que geram muitos ruídos, uma enorme confusão no senso comum, entre práticas assistencialistas e a proposição da política pública de Assistência Social presente na Constituição de 1988.

Portanto, faz-se necessário verificar a história política no Brasil, que é marcada pela cultura das práticas assistencialistas, que ao contrário do que se imagina, ainda está presente nas gestões públicas de muitos municípios brasileiros e nos mais amplos e inesperados setores da sociedade.

Para Yazbek (2004), o assistencialismo encontra seus vínculos históricos com o trabalho filantrópico, voluntário e solidário, que fornece à assistência social brasileira uma herança, que mesmo estando constituída como política pública, ainda é fortemente influenciada pelo modelo do favor, do primeiro-damismo, do apadrinhamento e do mando, formas solidificadas na cultura política do país, principalmente nas classes mais pobres.

Historicamente a assistência social possui um legado caracterizado por relações de favor e assistencialismo do poder público, princípios que nortearam profissionais e usuários por muito tempo, associada às primeiras damas, com um caráter de benesse, transformando o usuário na condição de assistido/favorecido e nunca como cidadão, usuário de uma política pública de direito. Da mesma forma confundia-se a assistência social com a caridade da igreja, com a ajuda aos pobres e necessitados. Assim, tradicionalmente a assistência social era reconhecida como assistencialista.

Como bem afirma Yazbek (2004), o grande desafio a ser enfrentado é a não identificação da assistência social com o assistencialismo e a filantropia. Décadas de clientelismo consolidaram uma cultura protegida que nunca favoreceu o protagonismo nem a emancipação dos usuários desta política, onde a Assistência Social deveria ser concebida como direito social e política pública.

Entretanto, é recente no Brasil, a compreensão Assistência Social como política pública, uma vez que, historicamente, as necessidades de proteção social eram supridas pelos chamados agentes de sociabilidade primária, como a igreja, a família, grupos e associações.

No entender de Ribeiro (2007), a ideia da necessidade de proteção social, já encontrava abrigo em uma passagem bíblica, proporcionando ações assistencialistas para Igreja, fortalecendo uma visão compensatória que está presente até hoje, nas práticas de “combate” às desigualdades sociais e o processo de estruturação de um conjunto de ações direcionadas aos mais necessitados na sociedade brasileira.

Significa olhar para o direito da assistência social, como política voltada aos pobres, entendidos como favorecidos e não usuários de direitos. Este aspecto pode ser identificado em grande parte nos municípios brasileiros, porém, percebe-se que nos menores em proporção de tamanho esta realidade é mais acentuada, pois nestes locais as pessoas que ali residem se conhecem e compartilham problemas, muitas vezes cobrando soluções imediatas do gestor municipal e confundindo política de direitos com política partidária.

A partir da Constituição Federal de 1988 a Assistência Social é marcada por uma série de modificações profundas. Inserida no campo das políticas públicas inova em aspectos essenciais, especialmente no que concerne a descentralização político-administrativa, alterando as normas e regras centralizadoras e distribuindo melhor as competências entre as esferas governamentais, União, Estado e Município. Com a descentralização aumenta o estímulo à maior participação da sociedade civil organizada e, conseqüentemente, o processo de controle social (BRASIL, 1988).

Regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS em 1993, a assistência social percorre um período histórico de reconhecimento dos direitos, da universalização, dos acessos e da responsabilidade estatal (BRASIL, 1993).

Nessa perspectiva, o Sistema Único da Assistência Social tem como modelo de gestão a descentralização e a participação, constituindo-se na regulação e organização da Política Nacional da Assistência Social. Com foco prioritário na família e na territorialidade, reordena as ações socioassistenciais incidindo na reformulação dos serviços, programas e projetos sociais (PNAS, 2004).

A partir dessas considerações, o artigo está organizado em três partes, onde na primeira realiza uma reflexão histórica da assistência social no Brasil nestes trinta anos, destacando a legislação e sua implementação. Em sua segunda parte o texto apresenta a assistência social e os pequenos municípios brasileiros realizando uma reflexão teórica dos principais fatores que dificultam a consolidação desta política pública. Por fim, será analisada a concretização da assistência social e os desafios na superação das práticas assistencialistas presentes principalmente na cultura dos pequenos municípios brasileiros.

O método de análise utilizado nessa pesquisa foi abordagem qualitativa dos resultados, sendo realizada pesquisa bibliográfica e documental, classificando o estudo como pesquisa exploratória.

2 CONTEXTUALIZANDO A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: 30 ANOS DE LEGALIZAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 é o marco decisivo na notoriedade aos direitos sociais, pois ao inserir a Assistência Social como política integrante do sistema de seguridade social, instaurou o princípio da cidadania como condutor e estabeleceu como modelo de sua organização a descentralização político-administrativa e a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação e controle de suas ações, em todos os níveis. A Constituição de 1988 traz importantes e novos elementos para a história da política pública brasileira e eleva então a Assistência Social da benesse e assistencialismo para o âmbito da democracia e cidadania, proporcionando à mesma característica de política pública direcionada na perspectiva do direito, tão fundamental à sociedade brasileira (BRASIL, 1988).

Conforme a Constituição Federal em seu artigo 203 “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, [...]” (BRASIL, 1988).

Após a promulgação da Constituição Federal, realizaram-se diversos debates sobre os rumos que a assistência social deveria seguir. Os mais importantes, e que serviram de base para a aprovação da Lei 8.742/93, foram 05 Seminários Regionais e a Conferência Nacional de Assistência Social realizados no decorrer do ano de 1993. Com participação intensa de representantes da sociedade civil, do Poder Legislativo, de pesquisadores e trabalhadores da área surgem bases para o projeto que culminou na aprovação da Lei 8.742/93 – Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (WANDERLEI, 2015).

Nesse cenário de instituição e aprovação da LOAS, percebe-se de forma clara a Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado, que em seu artigo Art. 1º define:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993).

Segundo Yazbek (1998, p. 55) “a LOAS expressa uma mudança fundamental na concepção da Assistência Social que se afirma como direito, como uma das políticas estratégicas de combate à pobreza”.

A LOAS estabelece uma nova matriz para a Assistência Social no país, se configurando como uma política de responsabilidade do Estado, o qual deve ofertar serviços,

programas, projetos e benefícios socioassistenciais na perspectiva do direito e do acesso aos que dela necessitam (YAZBEK, 2006).

Neste sentido, é válido ponderar algumas considerações de Sposati (2013, p. 21), ao relembrar os vinte anos da LOAS, argumentando que “não se pode separar o atual processo de consolidação do Suas, do processo que deu origem a Loas”.

Segundo Wanderlei (2015), para a LOAS a assistência social é um direito do cidadão e dever do Estado, e não uma política de governo. Além disso, a Lei 8.742/93 pretendeu regulamentar as conquistas sociais, no âmbito assistencial, asseguradas pelos artigos 203 e 204 da Constituição Federal, reafirmando a concepção de Assistência Social como política pública universal e de gestão participativa.

Em dezembro do ano de 2003 foi realizada em Brasília a IV Conferência Nacional de Assistência Social, cujas deliberações foram aprovadas após amplo debate e discussão junto ao Conselho Nacional de Assistência Social. Estas deliberações dão origem a atual Política Nacional de Assistência Social, que apresenta um novo enfoque através da implementação do SUAS – Sistema Único de Assistência Social no ano de 2004, voltado à articulação em todo o território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquias, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com a sociedade civil (PNAS, 2004).

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. 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-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação (PNAS, 2004, p. 39).

Neste cenário de implementação do Suas, Sposati (2016, p. 16), afirma que “esse sistema vem sendo construído desde 2005 no Brasil todavia ainda se confronta com múltiplas concepções de proteção social.” Assim, a autora reconhece uma década de ações, decisões e avanços na construção deste sistema de proteção, considerando um país com múltiplas culturas e diversidades, porém afirma que muito ainda deve ser superado na política pública “[...]sobretudo quando é confundida com dependência, isto é, entendida perversamente como manifestação de assistencialismo”.

Com base nos fundamentos norteadores e na legislação que consolida a política de assistência social no Brasil, começam a surgir importantes debates sobre os motivos pelos quais ainda persiste uma visão assistencialista e de benesse nos municípios tanto por parte de gestores públicos como por parte dos usuários desta política que ainda possuem a compreensão de “pessoas assistidas” e não usuários de direitos.

Para Mestriner (2001, p. 14), “Assistência Social, Filantropia e Benemerência tem sido tratadas no Brasil como irmãs siamesas, substitutas umas das outras”.

Nessa perspectiva, entende-se o desafio de concretizar de fato a assistência social num patamar de prioridade e qualidade, como política pública de proteção social, que realmente contemple os interesses das classes sociais mais vulnerabilizadas de nossa sociedade.

Conforme Yazbec (2004), os rumos da construção e da gestão do modelo atual é que permitirão que o SUAS se coloque na perspectiva de moldar formas de resistência e defesa da cidadania dos excluídos, ou apenas repetir práticas conservadoras e assistencialistas.

O SUAS consolida o modo de gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos que, de modo articulado e complementar, operam a proteção social não contributiva de seguridade social no campo da assistência social (PNAS, 2004).

Compreende-se que para analisar as perspectivas históricas e teóricas destes trinta anos de política pública, torna-se válido destacar as principais regulamentações que deram origem ao contexto atual da assistência social, pois muito foi modificado e implantado em um curto espaço de tempo. Após a Constituição Federal e a Loas, várias legislações foram aprovadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social a partir do ano de 2004. Neste sentido, destaca-se a aprovação da Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004 através da Resolução nº. 145, de 15 de Outubro a qual passa a tratar assuntos sobre territorialidade, matricialidade sociofamiliar, serviços, programas, projetos, benefícios e proteção social básica e especial (PNAS, 2004).

No ano de 2005 a Resolução nº. 130, de 15 de julho regulamenta a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS que institui os instrumentos de gestão do SUAS.

De acordo com a NOB/SUAS 2005 dentre as várias responsabilidades dos municípios para com a política de Assistência Social muitas são as atribuições que estes entes possuem para a implementação deste sistema no qual o gestor assume a incumbência de organizar a proteção social básica em seu município, responsabilizando-se pela oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários; que

promovam os beneficiários do benefício de prestação continuada – BPC e transferência de renda e que vigiem direitos violados no território (NOB/SUAS, 2005).

Para Mesquita et al. (2012), o SUAS está alinhado em uma nova sistemática de financiamento, em que se consolida através de transferências federais por meio de pisos e blocos, automáticos em cada nível de proteção e, assentados em critérios pactuados de partilha. Isto representou uma evolução garantindo presença do fundo público na sustentação dos serviços continuados.

Quando se fala em transferência de recursos, percebe-se a amplitude deste sistema que passa a considerar o repasse financeiro fundo a fundo através da descentralização político-administrativa com a participação dos entes, pois, antes do SUAS, o repasse era realizado via convênio.

Um modelo de proteção social não contributiva para o Brasil não resulta simplesmente da implantação de novos programas de governo, mas de uma mudança mais forte que exige do gestor público assumir um novo papel baseado na noção de usuário (e não no carente ou assistido), de seus direitos e da responsabilidade do Estado em se comprometer com a capacidade das famílias educarem seus filhos tratando-as como núcleos básicos de proteção social (SPOSATI, 2009, p. 19).

No ano de 2006 a Resolução n°. 269, de 13 de dezembro cria a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos no Sistema Único de Assistência Social, a NOB-RH/SUAS que institui a organização da gestão do trabalho, definindo os trabalhadores da Assistência Social (NOB-RS/SUAS, 2006).

No ano de 2009 a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais é regulamentada através da Resolução CNAS n°. 109 de 11 de Novembro a qual define os serviços socioassistenciais, organizados por níveis de complexidade do Suas: Proteção Social Básica e Proteção Social de Média e Alta Complexidade (CNAS, 2009).

Parafraseando Colin e Jaccoud (2013) a Tipificação apresenta uma resposta ao compromisso instituído no âmbito dos serviços socioassistenciais, pois, regulamenta um campo de ofertas, padronizando a nomenclatura e conteúdos dos serviços, os quais ganharam identidade e foram unificados para acesso e operação em todo o território nacional. Desta forma, gestores, trabalhadores e usuários passam a ter acesso para acompanhar e principalmente avaliar indicadores de qualidade do SUAS.

Em seis de julho de 2011, a Lei 12.435 é sancionada, altera a LOAS e garante a continuidade do SUAS, como sistema que organiza as ações da Assistência Social em dois tipos de proteção social. A primeira é a Proteção Social Básica, destinada à prevenção de

riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. A segunda é a Proteção Social Especial, destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros aspectos (CNAS, 2011).

No ano de 2012 a NOB/SUAS 2012 normatizada pela Resolução nº. 33, de 12 de Dezembro define a organização da Gestão do SUAS e traz mudanças para a gestão financeira e orçamentária do Sistema Único de Assistência Social.

O artigo 56 da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social define:

O cofinanciamento federal de serviços, programas e projetos de assistência social e de sua gestão, no âmbito do SUAS, poderá ser realizado por meio de Blocos de Financiamento. Parágrafo único. Consideram-se Blocos de Financiamento o conjunto de recursos destinados aos serviços, programas e projetos, devidamente tipificados e agrupados, e à sua gestão, na forma definida em ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (CNAS, 2012, p. 19).

O SUAS engloba também a oferta de Benefícios Assistenciais, prestados a públicos específicos de forma articulada aos serviços, contribuindo para a superação de situações de vulnerabilidade. Também gerencia a vinculação de entidades e organizações de assistência social ao Sistema, mantendo atualizado o Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social e concedendo certificação a entidades beneficentes, quando é o caso. O SUAS materializa o conteúdo da LOAS, cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social (PNAS, 2004).

Segundo Sposati (2013), este sistema trata das condições para a extensão e universalização da proteção social aos brasileiros, através da política de Assistência Social e para a organização, responsabilidade e funcionamento de seus serviços e benefícios nas três instâncias de gestão governamental.

Nestas perspectivas, após 14 anos da implantação deste modelo de gestão, torna-se válido analisar sua operacionalização nos municípios brasileiros, considerados os grandes responsáveis pela execução da política pública de assistência social no país.

Ao verificar o SUAS, merece registro sua institucionalidade que busca retirar a assistência social do arcabouço da filantropia e cria diretrizes, critérios e forte arcabouço legal, antes inexistente e de difícil estruturação em uma nação federada, com fortes disparidades nacionais e locais.

2.1 Desafio a pensar: os pequenos municípios brasileiros e a Assistência Social

A partir da Constituição Federal de 1988 ocorre uma fragmentação territorial originando um grande número de municípios pequenos, os quais passam a possuir grandes demandas de serviços públicos para o atendimento da sociedade em suas necessidades básicas.

De acordo com dados da Política Nacional de Assistência Social (2004) existem mais de 5.500 municípios brasileiros, sendo que deste número 4.020 são considerados de pequeno porte I (População até 20.000 habitantes), representando 45% da população total.

Entende-se por município de pequeno porte I aquele cuja população chega a 20.000 habitantes (até 5.000 famílias em média). Possuem forte presença de população em zona rural, correspondendo a 45% da população total. Na maioria das vezes, possuem como referência municípios de maior porte, pertencentes à mesma região em que estão localizados. Necessitam de uma rede simplificada e reduzida de serviços de proteção social básica, pois os níveis de coesão social, as demandas potenciais e redes socioassistenciais não justificam serviços de natureza complexa. Em geral, esses municípios não apresentam demanda significativa de proteção social especial, o que aponta para a necessidade de contarem com a referência de serviços dessa natureza na região, mediante prestação direta pela esfera estadual, organização de consórcios intermunicipais, ou prestação por municípios de maior porte, com cofinanciamento das esferas estaduais e federal (PNAS, 2004, p. 45).

Nesta concepção, a Assistência Social deve se configurar necessariamente na perspectiva socioterritorial, com intervenções considerando as especificidades regionais de cada território, exigindo um reconhecimento peculiar da política pública tendo os mais de 4.020 municípios brasileiros de pequeno porte I como referências privilegiadas desta análise.

A Assistência Social passa a englobar uma nova concepção como direito à proteção social e à seguridade social. Neste sentido ela é aliada ao desenvolvimento humano e social e não tuteladora ou assistencialista, ou ainda, tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais. O desenvolvimento depende também de capacidade de acesso, da redistribuição e da distribuição dos acessos a bens e recursos, implicando no incremento das capacidades de famílias e indivíduos (PNAS, 2004).

Percebe-se na própria legislação a preocupação da superação do modelo assistencialista, compreendendo a Assistência Social não apenas como destinada aos mais vulnerabilizados, mas principalmente desenvolvendo e fortalecendo possibilidades individuais e familiares, através de um conjunto de políticas. Neste sentido, Sposati (1997, p. 36) argumenta: “O processo de erradicação ou combate à pobreza é meta e exigência do conjunto das políticas econômicas e sociais e não de uma só política”.

Com a descentralização político-administrativa, modificou-se o cenário de implementação das políticas públicas no Brasil, com a transferência de várias responsabilidades do governo federal e estadual para os governos municipais, além de uma autonomia aos municípios na gestão de suas políticas.

A despeito do aparato legal estabelecer as mesmas competências para todos os municípios, em um sistema federativo, a responsabilidade sobre políticas públicas não definidas pela Constituição é resultado da iniciativa própria dos entes federados ou adesão a algum programa proposto por um nível de governo superior que almeja descentralizá-las (ARRETCHE, 2.000, p. 47).

Os pequenos municípios estão habilitados na condição de Gestão Básica da Política de Assistência Social, segundo a Norma Operacional Básica do SUAS, com competências e atribuições específicas. Ocorre, entretanto, que mesmo legitimadas, as dificuldades na construção e operacionalização desta política são profundas, pois segundo dados do Atlas do Desenvolvimento Humano (2002) em termos percentuais, os municípios pequenos concentravam mais população em condição de pobreza e indigência do que os municípios médios, grandes ou metrópoles (Em torno de 50%).

A gestão da assistência social é estabelecida de acordo com a PNAS/2004, em níveis diferenciados, entre inicial, básica e plena, e entre elas, o respeito à diferenciação do porte dos municípios brasileiros, das condições de vida de sua população rural e urbana e da densidade das forças sociais que os compõem (NOB/SUAS, 2005, p. 12).

Entretanto, para que ocorra a efetivação do SUAS e a oferta de direitos socioassistenciais por meio dos serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda, conforme regulamentado é necessário o desenvolvimento de ações que fortaleçam a dimensão emancipatória da Assistência Social, rompendo com a cultura do voluntarismo e assistencialismo. Nesta construção é primordial a profissionalização da área, a ampliação de práticas democráticas, participativas e inclusivas (BRASIL, 2013).

Pois, como nos alerta Yazbek (2008, p. 102):

é necessário romper com a ideia do direito como favor ou ajuda emergencial prestada sem regularidade e através de um processo de centralismo decisório; romper também com a lógica de que a assistência social sobrevive apenas com os recursos residuais do investimento público (serviços pobres para pobres!) e ainda: romper com o uso dos recursos sociais de maneira clientelista e patrimonialista.

Diante de tais considerações, percebe-se que as normativas proporcionam um suporte teórico-prático para a política de Assistência Social, portanto, a pretensão deste texto é a

reflexão em torno da compreensão da Assistência Social enquanto política pública e o fato de se concretizar ou não num modelo assistencialista nos pequenos municípios brasileiros.

Apoiada por décadas na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou um padrão arcaico de relações, enraizado na cultura política brasileira, esta área de intervenção do Estado caracterizou-se historicamente como não política, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas (COUTO, YAZBEK e RAICHELIS, 2012, p. 55).

Para sustentar as reflexões e análises desse estudo, foram utilizados os dados do Censo Suas 2010 a 2015 e do Suplemento de Assistência Social da Munic (Extrato IBGE 2005 a 2015), que disponibilizaram informações sobre a gestão da Assistência Social nos municípios brasileiros a partir da coleta de dados sobre temas considerados relevantes no sentido de comparar, e desta forma avaliar a operacionalização da política de Assistência Social.

Foram analisados dados referentes à existência de órgão gestor específica para a Assistência Social, escolarização dos recursos humanos, perfil do titular do órgão gestor da pasta e a participação do controle social.

O percentual das Secretarias Municipais exclusivas de Assistência Social foi de 79,3% no Brasil, em 2015. Ao comparar os resultados do período de 2005 a 2015, observou-se que o percentual de municípios com órgão gestor exclusivo passou de 59,0% para 79,3% no período de dez anos (MDS, 2015).

A construção democrática do SUAS supõe uma gestão competente da política, dos interesses e demandas da população usuária da Assistência Social, assim como dos recursos humanos que atuam nos serviços. Deve considerar ainda, a articulação de serviços, programas e benefícios dessa política bem como do financiamento e da alocação de recursos, considerando o direito à igualdade de condições de seus usuários (YAZBEK, 2006).

Com relação à escolaridade do pessoal ocupado na área da Assistência Social no País, percebe-se que em 2015, 37% dos trabalhadores nas Secretarias Municipais de Assistência Social possuíam ensino superior, 47% ensino médio, e apenas 15% ensino fundamental. Destaca-se o aumento do percentual de trabalhadores com ensino superior completo de 2010 a 2015 (BRASIL, 2015).

Quanto ao perfil do titular do órgão gestor da Assistência Social para o conjunto do País, com relação à escolaridade, os gestores assistenciais com ensino superior completo e/ou pós-graduação apresentavam 52,1% no ano de 2005, 58,9% no ano de 2009 e 65,3% no ano de 2013. Em 2009, 24,3% dos municípios brasileiros eram geridos na Assistência Social por primeiras damas. Em 2012 foram 26,1% das esposas dos prefeitos gestoras da Assistência Social (IBGE, 2013).

Neste sentido, chama a atenção o patrimonialismo e o nepotismo presentes nas gestões da política, conforme a análise de Sposati (2016, p. 191), que afirma que:

A incidência municipal da gestão patrimonialista da assistência social se mantém no patamar de quase 25% do total de municípios (24% em 2009 e 23% em 2013). Em 2009 as relações de parentela estavam presentes na gestão da assistência social em 1.352 municípios brasileiros. Esse tipo de escolha de um gestor público fundado na intimidade do mesmo mundo privado do governante em exercício revela a permanência dos valores do patrimonialismo e do nepotismo.

Na análise de Paula (2013), mesmo com a conquista do tripé constitucional ao lado da saúde e da previdência social, a partir de 1988, a Assistência Social nunca se livrou totalmente de sua origem histórica de assistencialismo, clientelismo e primeiro-damismo. Para o autor, a política é utilizada como estratégia patrimonialista e como medida de coesão social, voltada à manutenção de poder político de elites, associada à subordinação dos usuários dos serviços.

Com referência aos recursos humanos que atuam na política, Sposati (2013), destaca que o esforço na construção da Assistência Social como política pública de direitos, deixa claro uma força negativa e de resistência na conquista da igualdade enquanto condição de direito à proteção social pública. A autora enfatiza ainda que esta resistência é mais presente nos municípios, através de um movimento de subordinação e desconsideração no âmbito profissional da política.

Conforme os dados apresentados, a Assistência Social é responsável por 4,3% de todo o pessoal ocupado nas administrações públicas municipais.

A desertificação de profissionais para atenção a população, como tem ocorrido na área de saúde, precisa ser fortemente evitada com estratégias de apoio e qualificação, para além da remuneração adequada dos trabalhadores. Seguramente, a política de trabalho no SUAS avançou significativamente, mas ainda não se conseguiu garantir a provisão de pessoal com a execução de concursos públicos (SPOSATI, 2013, p. 37).

Quanto aos instrumentos legais que regulamentam a Assistência Social nos Municípios foi informado pela MUNIC/IBGE que em 2012, 97% dos municípios registravam um capítulo ou artigo sobre tal matéria. Esse percentual é elevado a 100% nos municípios com mais de 500.000 habitantes e, em todas as regiões do país alcança mais do que 95%. Os analistas dos dados da MUNIC consideram no texto que os percentuais de presença da regulação da Assistência Social em Lei Orgânica Municipal são notoriamente significativos (IBGE, 2013).

Portanto, Sposati (2013, p. 34) faz uma referência sobre o conteúdo destas legislações nos municípios, “a fim de poder constatar até onde seu conteúdo ultrapassa ou não, a perspectiva assistencialista e generalista da Assistência Social”. Para a autora, o tardio acúmulo de propostas no campo da Assistência Social é um fator que dificulta a legitimidade de uma política que carrega um legado conservador e lesivo à cidadania social.

No que se refere aos Conselhos Municipais de Assistência Social, no ano de 2010 haviam instituídos por lei 97,4%, enquanto que em 2015 os números aumentaram para 99,7%. Destes Conselhos Municipais 23,8% dos mesmos dispunham de canal de denúncias, 86,8% mantinham registros das denúncias formuladas, em sua maioria em meio físico. Interessante perceber que, quanto maior a classe de tamanho da população, maior o percentual de municípios com conselhos com canal de denúncias. Nos municípios com até 5 000 habitantes, apenas 19,5% dos Conselhos Municipais de Assistência Social contavam com esse instrumento, enquanto naqueles com mais de 500. 000 habitantes, esse percentual alcançava 56,4% (IBGE, 2015).

Para Sposati (2013), a política de expansão de serviços socioassistenciais articulados com a política de desenvolvimento da representação da população, através dos conselhos no processo decisório da política é um fator fundamental no rompimento do assistencialismo.

De acordo com Yazbek (2008), faz-se necessário uma avaliação quanto a operacionalização atual da PNAS e do SUAS, buscando refletir se as conquistas apresentadas estão contribuindo na construção de uma política pública e de inclusão social. Neste sentido, existe um grande desafio de construir um sistema que preconize a forma pública aos serviços ofertados.

Nestes mesmos pressupostos, Raichelis (1998) entende que o interesse coletivo e a universalidade devem estar presentes nas ações públicas através da transparência, da participação efetiva do controle social e da democratização e participação dos usuários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A consolidação da Assistência Social como política pública destinada a quem dela necessitar, pode ser considerada como um avanço nos últimos trinta anos no campo teórico, da legitimidade e normatização que assim a definiu, porém, no que se refere à sua efetivação nos municípios brasileiros, considera-se que a mesma ainda está em fase de construção.

Nessas perspectivas, ao analisar os trinta anos de legalização da Assistência Social enquanto política pública é notório compreender que muitos desafios precisam ser superados

no reconhecimento da Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado, vencendo o legado histórico assistencialista que mesmo com inúmeras conquistas, ainda existe e exerce forte influência na operacionalização desta política pública.

A investigação permite concluir que para a construção de uma política pautada na ótica do direito ao cidadão, que dela necessite e do dever do estado nas três esferas administrativas, há necessidade de comprometimento de pesquisadores, gestores, técnicos, profissionais e usuários, que através de suas representações poderão consolidar um sistema como o SUAS, não apenas no campo teórico, mas na realidade. Desta forma, pensarmos em uma política em construção em que não pese a herança assistencialista requer um exercício de reflexão com compromissos que deverão ser assumidos coletivamente.

Diante disso, há um longo caminho a ser percorrido no sentido de qualificar permanentemente a gestão da política, seus profissionais e técnicos, democratizar os Conselhos Municipais de Assistência Social, promover campanhas informativas e educativas destinadas à sociedade com linguagem de fácil compreensão e construir estratégias de resistência e questionamento à cultura política conservadora. Acredita-se que estes mecanismos poderão contribuir na construção e efetivação de um modelo de política pública pautado na ótica do direito, em que o assistencialismo será lembrado apenas no passado histórico.

Cabe destacar ainda que mesmo com as limitações impostas à Assistência Social enquanto política pública, muitas conquistas foram consolidadas através da legislação. Cabe, portanto, o desafio de construir um sistema capaz de romper definitivamente a cultura assistencialista e fazer cumprir de fato o que preconiza a legislação.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. **Estado Federativo e Políticas Sociais:** determinantes da descentralização. São Paulo: FAPESP, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** atualizada até a Emenda Constitucional nº 90, Brasília, DF, 05 de outubro de 1988. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/.../CF88_Livro_EC91_2016.pdf Acesso em 25 de maio de 2018.

_____. **Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm>. Acesso em: 25 de maio de 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Censo Suas dos anos de 2005 a 2015.**

_____. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS)**. Aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 130, de 15/07/2005. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2005.

_____. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS**. Aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 269, de 13/12/2006. Brasília, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome 2007.

_____. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS)**. Aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2012.

_____. **Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004**. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 de outubro de 2004. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2004/Resolucao%20CNAS%20no%20145%20de%2015%20de%20outubro%20de%202004.pdf>. Acesso em: 31 de maio de 2018.

_____. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em: 01 de junho de 2018.

_____. **Resolução nº. 269, de 13 de dezembro de 2006**. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos no Sistema Único de Assistência Social, a NOB-RH/SUAS. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 de dezembro de 2006. Disponível em: www.mds.gov.br/cnas/...2006/CNAS%202006%20%20269%20...2006.../download. Acesso em: 01 de junho de 2018.

_____. **Resolução CNAS nº. 109 de 11 de Novembro de 2009**. Aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 de dezembro de 2009. Disponível em mds.gov.br/acesso-a-.../resolucao/resolucao-no-109-de-11-de-novembro-de-2009. Acesso em 01 de junho de 2018.

_____. **Lei 12.435, de 6 de julho de 2011**. Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. DOU, Brasília, 2011a.

COLIN, D.; JACCOUD, L. **Assistência Social e Construção do SUAS - balanço e perspectivas**: O percurso da Assistência Social como política de direitos e a trajetória necessária. In: CRUZ, José Ferreira da Crus [et al]. 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Brasília: MDS, 2013.

COUTO, B.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. **A política nacional de assistência social e o Suas**: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: _____ (Orgs.). O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2012.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

IBGE - Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Perfil dos Municípios Brasileiros**. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Suplemento de assistência social. 2005, 2009, 2012, 2013. Brasil.

RAICHELIS, R. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

PAULA, R. F. dos S. Assistência Social: direito público e reclamável. In: CRUZ, J. F. da C. [et al]. **20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Brasília: MDS, 2013.

SPOSATI, A. **Mínimos Sociais e Seguridade Social**: uma revolução da consciência da cidadania. Política de Assistência Social e Direitos Sociais. Caderno n. 7, São Paulo: Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, 1997.

_____. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva**: concepções fundantes. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS/Unesco, 2009. p. 13-56.

_____. **Os 20 anos de LOAS**: a ruptura com o modelo assistencialista. In: CRUZ, José Ferreira da Crus [et al]. 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Brasília: MDS, 2013.

_____. Produto 1: **Relatório diagnóstico sobre aspectos da gestão do SUAS**: Trabalho, Gestão Organizacional e Vigilância Socioassistencial, a partir da análise de informações identificadas e sistematizadas nos últimos 10 anos de implementação do Sistema nos três entes federados e construção do Plano Decenal de Assistência Social 2016-2026. Brasília: MDS, 2016.

MESQUITA, A. C.; JACCOUD, L. ; SANTOS, M. P. **Perspectivas para o Sistema de Garantia de Renda no Brasil**. In: IPEA, Perspectivas da Política Social no Brasil. Brasília: IPEA, 2010, p. 345-418.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2001.

PNUD. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. 2002. Disponível em http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/o_atlas/ Acesso em 02 de junho de 2018.

RIBEIRO, J. **Introdução à Psicologia da Saúde**. Psicologias série Mestrado em Educação para a Saúde - Universidade do Porto Suporte Social e Qualidade de Vida 76 Psicologia e Saúde. 2º Edição, Quarteto, 2007.

WANDERLEY, M. C. **A Assistência Social na Constituição Federal de 1988**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 07 jan. 2015. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.51978&seo=1>>. Acesso em: 02 jun. 2018.

YAZBEK, M. C. **Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social**. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo: n°. 56. p. 50-59, mar.,1998.

_____. **As ambiguidades da Assistência Social Brasileira após Dez anos de LOAS.** In: Serviço Social e Sociedade, São Paulo V.77, p. 11-29, 2004.

_____. **A assistência social na prática profissional:** história e perspectivas. In: Serviço Social & Sociedade, n. 85. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **Classes Subalternas e Assistência Social.** São Paulo: Cortez Editora, 2007 (6ª edição).

_____. **Estado e Políticas Sociais.** Praia Vermelha (UFRJ), v. 18, p. 72-94, 2008.