

Texto 01

Quem constrói o Sistema Único de Assistência Social - SUAS?

“as marcas da ‘cultura do atraso’ persistem e são instrumentos para a hegemonia das classes dominantes e a sua sempre renovada permanência nos espaços de poder do Estado em todos os níveis”. (OLIVEIRA, 2008, p.127)

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS é a culminância de um processo de lutas que marca fortemente a história do povo brasileiro. Uma culminância que abre novos processos de mobilização pela garantia dos direitos conquistados e a ampliação da cidadania, seja na cobertura territorial, seja no respeito às diferenças regionais e culturais que caracterizam o Brasil. Nessa perspectiva, compreender a construção do SUAS exige o reconhecimento sobre processos que estruturam as desigualdades sociais, os avanços para a desconstrução da lógica de exclusão social, os atores sociais que participaram e participam desse processo, as relações construídas nos diferentes cenários que compõem o território brasileiro, os fatos e acontecimentos que impulsionam a evolução do pensamento e a relação de força e poder que transformam dificuldades em desafios e esses em conquistas sociais.

A construção do SUAS compreendida na história, revela portanto, movimentos contínuos de ascensão e refluxos condizentes com a organização coletiva em torno da identidade e o suprimento das necessidades comuns e da solidariedade em relação a defesa dos direitos humanos que fortalecem e ampliam o sentimento de pertença. Nesse contexto, é importante reconhecer, também, que a força que impulsiona a construção de uma política social está relacionada a valorização dos elementos que alicerçam o campo das necessidades da população e provocam situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social.

As mudanças não são fáceis e não se realizam em um processo linear, assim, quanto mais a assistência social avança, maiores são as exigências para essa política. Além disso, de acordo com Guerra (2010) é essencial colocar o Serviço Social como objeto da própria pesquisa. Na realização das atribuições e competências profissionais é necessário “[...] realizar permanentemente a pesquisa das condições e relações sob as quais o exercício profissional se realiza dos objetos de intervenção, das condições e relações de vida, trabalho e resistência dos sujeitos sociais que recebem os serviços” (GUERRA, 2010, p. 703).

A construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS revelar-se no processo de evolução da garantia de direitos socioassistenciais. As necessidades sociais dos indivíduos e coletivos direcionam a revisão de paradigmas e a aquisição de novas práticas profissionais frente aos desafios de se estabelecer um Sistema estruturado no campo da proteção social. Portanto, a construção do SUAS para ter impacto precisa abrir espaço para o protagonismo dos profissionais envolvidos na implementação das ações e a participação ativa das famílias nessa construção.

Partindo do pressuposto que as necessidades em evidencia revelam também os caminhos a serem percorridos para o seu suprimento, a consolidação desses caminhos nos diferentes marcos legais, direcionou a estruturação do SUAS no contexto de legalização da cidadania individual e coletiva gerando a complementaridade no campo do acesso, na definição de critérios para alcançar a universalidade de direitos sociais.

A passagem das formas assistenciais e filantrópicas para uma política de Estado, se deu no Brasil, nas primeiras décadas do século XX, quando o país se desenvolvia industrialmente, com a organização da classe trabalhadora e com acontecimentos como a Revolução Russa que suscitaram a criação da legislação sobre acidentes do trabalho em 1919, e a institucionalização do sistema de caixas de aposentadorias e pensões (Lei Eloy Chaves-Decreto n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923). Outra medida instituída pelo Estado neste período foi o Código de Menores (1926), que concebe a infância pobre como constituída de “menor abandonado” e “delinquente”. Neste sentido, percebe-se que a intervenção do Estado Brasileiro foi feita com medidas pontuais mais voltadas a regular o mercado de trabalho. Em 1929 o capital entra em crise com a quebra da bolsa de Nova Iorque, atingindo todos os países capitalistas e gerando grandes dificuldades econômicas, inclusive, para o Brasil. Com isso aumentou-se o desemprego e a precarização da vida da população, tencionando a luta dos trabalhadores em oposição a esse cenário de exploração da classe trabalhadora e de empobrecimento da vida social.

O Estado que se estrutura após o golpe militar, em 1964, reflete o monopólio político, econômico e cultural da classe burguesa, reitera o padrão tradicional da sociedade brasileira no que diz respeito à heteronomia e à exclusão, e reconfigura seu papel em não somente garantir a ordem do sistema capitalista mas, também, promover condições para a acumulação e reprodução do capital. É importante acentuar que o regime político do governo ditatorial

determinava um caráter antidemocrático, acrescido da supressão de um conjunto de direitos e da privação aos diferentes sujeitos coletivos de estarem organizando-se e mobilizando-se em busca de implementação de políticas democráticas e populares em todas as dimensões da vida social.

Este cenário perpetuou-se até o início da década de 1970, associado a um avanço econômico, que teve seu declínio a partir, sobretudo, do ano de 1974, por várias questões, como a dependência ao capital estrangeiro e a reconfiguração do capitalismo mundial, o que acarretou num processo de crise da ditadura, dando lugar a reabertura política. Foi, portanto, nessa conjuntura de crise do regime autoritário e de redefinições no âmbito político, que os setores populares organizaram-se num forte movimento social, em que a participação política proporcionou visibilidade social às propostas de ampliação de direitos. Dentre tantos acontecimentos podem-se destacar as manifestações e as greves dos operários, no ano de 1978 e 1979, em São Paulo, que ficaram conhecidas como o “Novo Sindicalismo”, como, também, a “Campanha das Diretas Já” que suscitou uma discussão na Constituinte sobre a necessidade de estabelecer nova relação entre Estado e sociedade.

Assim, até a constituição de 1988, a política social brasileira é marcada pelo acesso da população a algumas medidas pontuais do sistema de proteção social e apenas aos que se encontram formalmente no mercado de trabalho, na chamada “cidadania regulada”. Para os que se encontram fora desse sistema, tem-se a assistência social com o caráter de benesse aos necessitados, caracterizada como ajuda assistencialista paternalista e destituída da noção de direitos.

A construção das políticas sociais no Brasil está intrinsecamente relacionada as lutas sociais e essas são protagonizadas pelo trabalhador excluído, muitas vezes, do usufruto das conquistas do movimento social, tornando-se culpado por não responder a projeção do sucesso, ancorada na meritocracia.

Antecede a estruturação inicial do SUAS, movimentos de mobilização social e profissional que resultaram na promulgação de importantes marcos legais que balizam a cidadania brasileira.

A Constituição Federal de 1988 nasce num contexto de luta processado no campo da violação de direitos. Nesse contexto, a organização dos segmentos da sociedade revela, também, a importância e a interferência dos limites dos territórios para além das fronteiras

geográficas. As relações de forças construídas na organização dos diferentes setores da sociedade local caracterizam os territórios na sua capacidade de construir e gerir de forma diferenciada as “ofertas” públicas. Portanto, a Constituição de 1988 tem desdobramentos resultantes das demandas advindas dos territórios, e abre um ciclo de novas construções e promulgações de marcos legais que tem como campo comum o universo da família. Mas, esses avanços se esbarram na tese neoliberal do Estado mínimo para o social e o mercado como regulador da vida social, impactando as configurações da proteção social recém-conquistada como direito e como política social pública.

A proposta neoliberal de minimizar a intervenção estatal para a área social, conforme Laurell (2002), apresenta quatro estratégias concretas para sua implementação que são os cortes dos gastos sociais, a privatização, a centralização dos gastos públicos em programas seletivos contra a pobreza e a descentralização.

A estratégia da privatização contribui para a redução do setor público e para a reestruturação do Estado baseado nas reformas neoliberais. A ideia que se apregoa a esse respeito é a de que o setor privado tem mais condições de desenvolver o setor econômico, estendendo-se para a área social, no que se refere à mercantilização dos serviços de saúde e educação. Diante disso, Iamamoto (2005) argumenta que:

[...] a Reforma do Estado diz respeito às relações entre o Estado e a Sociedade civil, o governo considera que o Estado deve deixar de ser o ‘responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social’ para se tornar promotor e regulador desse desenvolvimento, transferindo, para o setor privado, as atividades que possam ser controladas pelo mercado... (p. 120).

Outro viés para compreender a construção do SUAS, alcança as condições de formação acadêmica e de atuação dos/as assistentes sociais, que se explica pela particularidade sócio-histórica dessa política no Brasil e pelas mediações da profissão. A partir disso, é possível reconhecer que o/a assistente social teve/tem papel fundamental na efetivação da política de assistência social e no processo de implantação do SUAS; o que não diminui a importância de outros profissionais que agregam saberes específicos para o desenvolvimento do “ser”.

Abordar a política de Assistência Social e o Serviço Social é um desafio para a construção mais eficaz do Sistema de Assistência Social, o que ao mesmo tempo, torna-se um grande aprendizado. Realizar investigações buscando compreender os caminhos possíveis para a estruturação do SUAS é protagonizar essa história.

Em 1990 com a Constituição Instituída e a implementação do Estatuto e da lei Orgânica de Saúde em curso, deflagrou processos sistêmicos agregando diferentes profissionais e atores sociais; produtores de proteção. Os vários Sistemas reforçaram a necessidade de rever a fragmentação das políticas sociais e agregar linhas de complementaridade a partir da construção dos Sistemas. O modelo de atenção do Sistema Único de Saúde e a doutrina de proteção integral do ECA, por exemplo, alavancaram a revisão sobre as ações descontínuas e a benesse que caracterizaram, durante séculos, a oferta de “proteção social”, sobretudo da Assistência Social junto aos indivíduos e famílias “carentes”. Em contraponto à efervescência dos movimentos sociais que pautaram as conquistas na redemocratização do país, o processo de refletir, agir e refletir proposto por Paulo Freire, não conseguiu a adesão dos profissionais responsáveis pela formação continuada. Este cenário reativo em relação a educação para a libertação, distanciou e fragmentou também, os processos de formação acadêmica comprometendo em algumas áreas, a conexão dos conteúdos científicos com a realidade social dos diferentes territórios. Essa fragmentação implica não só no campo do estudo, mas repercute nos espaços de pesquisa e nos projetos de extensão das diferentes faculdades que compõem a academia.

Em 1993 a promulgação da LOAS abre novo processo de (des)construção da lógica da tutela, do julgamento, da imposição emplacada durante o período de ditadura. Concomitante a implementação da LOAS se sobressai a importância de harmonizar lutas simultâneas e que se tornam pré-requisitos para a estruturação de um novo modelo de proteção social: intensificar a formação crítica dos profissionais nas diferentes áreas de atuação com ênfase ao serviço social na perspectiva da visão holística sobre o “ser” fortalecendo as lutas de classes e a busca do exercício de pertencer as categoriais profissionais buscando campos comuns de reivindicações trabalhistas e núcleos específicos para conquistas profissionais mais distantes do sectarismo e corporativismo, alicerçado pela lógica da dominação e exploração.

A partir da CF 1988 e da promulgação da LOAS (1993), o sistema de gestão da Assistência Social incorporou novo referencial, dando importância a gestão pública, assumida de acordo com duas lógicas de intervenção: prestação de serviços públicos e ampliação da cidadania pela via da descentralização e da participação popular nos espaços de decisão e monitoramento das políticas públicas. A teoria sistêmica trouxe à elaboração da Lei Orgânica de Assistência Social bases que definiram a necessidade de tratar os diferentes de forma

diferente e estabelecer níveis de proteção para suprir as necessidades comuns e específicas das “desproteções” sociais. No mesmo período, implementou-se a inovação, com aportes teórico-práticos que questionam, em especial quando se discute a temática de controle social e financiamento: a política tributária, a legislação centralizadora e a administração convencional, a racionalidade das ações, a participação popular, a competência teórica, técnica e política local, a aproximação do Estado in lócus do cidadão como novo padrão de relação Estado/sociedade, associando democracia representativa com democracia participativa.

A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos. Por isso, não há nenhum problema especial quanto à estabilidade de um sistema participativo; ele se auto-sustenta por meio do impacto educativo do processo participativo. A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo. (PATEMAN, 1992, p.61)

Nesse movimento dois aspectos se colocam: a publicização da política (RAICHELIS, 1998) e a ampliação e consolidação de uma base social para a Política de Assistência Social através dos conselhos, como novo sujeito social, pressupondo espaço estratégico de inclusão dos diferentes segmentos sociais no processo de discussão e decisão política (RIZZOTTI, 1999).

Em dezembro de 2003, os conselhos “tomam mais fôlego” e saem em defesa da Assistência Social prevista na LOAS. A realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, com o tema geral: “Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos”, fez história deliberando pela criação do Sistema Único de Assistência Social. O SUAS foi criado em 2005 com o compromisso de romper com a lógica tradicional do assistencialismo e da fragmentação de ações sendo instituído como lei em 2011. A Construção do SUAS passou por muitas mãos e legados de lutas que atravessam a história do Brasil, e caracteriza ainda mais o sistema como patrimônio público sendo, portanto, uma herança para várias gerações. A atuação da equipe multiprofissional possibilita a expansão do SUAS redimensionando a construção do Sistema para além da Assistência Social como uma estratégia que fomenta a universalização de direitos.

As competências atribuídas às equipes multiprofissionais revelam os desafios das funções no caminho da interprofissionalidade, na prática intersetorial e interdisciplinar. Desafios demandados pelos indivíduos e famílias usuárias do SUAS, num contexto de



sociedade marcada pela exclusão social. Uma prática alicerçada e reproduzida nos diferentes contextos onde a relação de poder se firma e cristaliza valores. Nessa perspectiva, o segundo módulo do curso **“Atribuições da equipe de referência e o desafio do trabalho multiprofissional”**, contemplará no conjunto de conteúdos o Intervencionismo estatal para além das questões econômicas interferindo no modelo de co-gestão de coletivos e nas demandas e necessidades, sob a ótica da especialização, dos profissionais frente a composição e caracterização da família contemporânea. Na atual conjuntura, mesmo sem tomada de consciência sobre sua importância nessa construção, a família tem provocado a “demarcação” do modelo de proteção social brasileiro e a construção contínua do SUAS.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 1986.

COLIN, Denise R.A e FOWLER, Marcos B. **LOAS Lei Orgânica da Assistência Social Anotada**. São Paulo, Veras Editora (Série Núcleos de Pesquisa 4). 1999.

DRAIBE, Sônia. **As políticas sociais brasileiras**: diagnóstico e perspectivas in Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília. IPEA/IPLAN. 1989.

GUERRA, Yolanda. A formação profissional frente aos desafios da intervenção e das atuais configurações do ensino público, privado e à distância. In: **Serviço Social & Sociedade**. Nº 104, out./dez, 2010

GRAMSCI, Antônio. **A concepção dialética da história**. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1991

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na Contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 9 ed. São Paulo, Cortez, 2005.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In:- ----- (org.) **Estado e Políticas sociais no neoliberalismo**, 3ª ed., São Paulo: Cortez, 2002.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso**: ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo. HUCITEC. 1994.

O'DONNELL, Guilherme. Democracia Delegativa? São Paulo. **Novos estudos CEBRAP**, no. 31. 17. 1991.

OLIVEIRA, Íris Maria de. Cultura política, direitos e política social. In: Boschetti, Ivanete... (org.) **política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo - Cortez, 2008.

PATEMAN, Carole. **Participação e Democracia**. São Paulo: Ed. Paz e Terra. 1992

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

RAICHELIS, Rachel. **Assistência Social e Esfera Pública**. Cortez. São Paulo. 1998.

RIZZOTTI, Maria Luiza A. **Encontro com a Assistência Social**. Curitiba. Paraná. 1999.

YASBEK, Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo. Cortez, 1993.