

# A trajetória de construção do SUAS: um estudo em pequenos municípios do norte do Paraná

Eliane Cristina Lopes Brevilheri<sup>1</sup>

Márcia Pastor<sup>2</sup>

## Resumo

Este artigo apresenta resultados do estudo que analisou o processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em municípios de pequeno porte da região norte do Estado do Paraná. Os procedimentos metodológicos do estudo incluíram pesquisa documental e de campo. Os resultados indicam os avanços e dificuldades e apontam os principais desafios. Conclui-se que o SUAS representa um grande passo na consolidação da assistência social como política pública e que, em seu processo de implantação, há requisições de especial atenção aos pequenos municípios, cujas condições específicas adicionam dificuldades neste processo.

## Palavras-chave

Assistência Social; Sistema Único de Assistência Social (SUAS); Política Social; Municípios de Pequeno Porte.

## The trajectory of suas construction: a study in small towns in northern Paraná

### Abstract

This paper presents results of the study which analysed the implementation process of the Unified System for Social Assistance (SUAS) in small municipalities in the north of Paraná state. The methodological procedures of the study included documental research and also from the field research. The results indicate advances, difficulties and show the following important challenges to be faced. The conclusion is that SUAS represents a great step forward in the consolidation of the social assistance as a public policy and that, throughout its implementation process it is necessary a special attention to the smaller municipalities whose specific conditions add difficulties to the process.

### Keywords

Social Assistance; Unified System for Social Assistance (SUAS); Social Policy; Small Municipalities.

## Introdução

As últimas décadas foram marcadas por profundas mudanças na trajetória da política de assistência social brasileira que, tradicionalmente, foi desenvolvida com base na caridade e na filantropia, com características assistencialistas e clientelistas, em sua maioria prestada por instituições de cunho religioso. Estas mudanças são resultado das lutas e do empenho dos setores envolvidos na área.

Em 1988, a assistência social foi introduzida no texto constitucional como política pública, integrante do sistema de proteção social, juntamente com a saúde e a previdência social, no arcabouço da Seguridade Social.

No período pós-constitucional, apesar das dificuldades enfrentadas, foi sancionada a Lei nº 8742 — Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)— que tornou operacionais os princípios contidos na Constituição Federal, estabelecendo uma nova matriz para a assistência social brasileira.

Para 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, à discriminação e à subalternidade em que vive grande parte da população brasileira”.

A LOAS estabeleceu uma gestão descentralizada e democratizada da assistência social, sendo uma das aquisições fundamentais a incorporação de novos elementos ao debate desta política, decorrentes da instalação da relação participativa entre os três níveis de governo e, destes, com a sociedade (SPOSATI, 2001).

Entretanto, no contexto de aprovação da LOAS, as teses neoliberais ganharam força em todo o mundo capitalista. Especialmente a partir de 1995, sob a orientação do Banco Mundial, foram implementadas reformas ancoradas na necessidade de limitação do Estado. As práticas políticas inspiradas no neoliberalismo foram amplamente disseminadas no conjunto da sociedade, as quais conduziram à privatização do Estado, desnacionalização da economia, desemprego e desproteção social.

Em 2003, ano em que a LOAS completava dez anos, a assistência social ainda não havia se constituído como uma política de seguridade social. As ações sobrepostas, descontínuas, fragmentadas e sem impacto, bem como o reduzido grau de responsabilidade do Estado no enfrentamento à pobreza ainda marcavam a política de assistência social.

Em dezembro desse mesmo ano, a IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em Brasília, teve como principal deliberação a construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a fim de que fossem

normatizadas as atribuições de cada esfera de governo e estabelecida uma rede de atendimento para a efetivação da Assistência Social como política pública, materializando as diretrizes contidas na LOAS.

Embora já houvesse deliberações para a implantação de um sistema único na área desde a I Conferência Nacional, realizada em 1995, os movimentos não encontraram respostas na gestão federal do período (SPOSATI, 2006).

Cumprindo a decisão da IV Conferência Nacional, em junho de 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome apresentou e o Conselho Nacional aprovou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), na qual foram definidas as bases para o novo modelo de gestão da Política de Assistência Social em todo o território brasileiro: o Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

A Política Nacional trouxe avanços em relação à LOAS, no que diz respeito ao marco teórico, à estrutura organizativa e aos mecanismos de gerenciamento e controle.

Como parte do processo de implantação do SUAS, contemplando medidas de ordem regulatória, em julho de 2005, foi aprovada a Norma Operacional Básica – NOB/SUAS, que definiu tipos e níveis de gestão, instâncias de articulação, pactuação e deliberação, e financiamento da política de assistência social. A partir desta regulamentação, foram iniciadas, em todo país, as ações voltadas para a implantação do sistema, em especial, no que diz respeito ao posicionamento dos gestores municipais frente às regras de habilitação dos municípios ao SUAS, atendendo às disposições da resolução expedida pelo Conselho Nacional de Assistência Social.

Este artigo é resultado da dissertação de mestrado em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina (BREVILHERI, 2010). O objetivo geral do estudo consistiu em analisar o processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em uma região localizada no norte do estado do Paraná. Esta região é constituída por dezenove municípios, sendo dezessete de pequeno porte I (com população até 20.000 habitantes) e dois de pequeno porte II (com população entre 20.001 e 50.000 habitantes), de acordo com a classificação utilizada na Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Os dados da pesquisa documental foram obtidos a partir dos Relatórios de Gestão<sup>3</sup> e dos Demonstrativos da Execução das Despesas por Função/Subfunção<sup>4</sup>, destes municípios, no período compreendido entre os anos de 2005 e 2008.

A pesquisa de campo teve como sujeitos Assistentes Sociais que atuavam nos órgãos gestores e/ou em unidades governamentais de execução da Política de Assistência Social, nos municípios abrangidos pelo estudo e os dados foram coletados mediante a realização de grupos focais.

Das reflexões proporcionadas por este estudo, alguns resultados serão apresentados neste artigo visando contribuir com as discussões sobre a trajetória de construção da política pública de assistência social.

## O início do processo de implantação do SUAS

Apesar das expectativas de mudanças positivas com a implantação de um sistema no campo da assistência social, o processo inicial de implantação do SUAS na região estudada foi marcado por dificuldades decorrentes, principalmente, da insuficiência de informações e capacitações para os agentes envolvidos na implantação do SUAS: prefeitos, gestores municipais da política, técnicos e conselheiros.

Conforme apontam os entrevistados, as informações, vindas geralmente do gestor estadual, foram repassadas aos técnicos dos municípios, a quem coube a responsabilidade de socializar e orientar gestores e conselheiros, sobre o conteúdo da nova PNAS, tais como as regras, condições e responsabilidades a serem assumidas pelos municípios.

Tais informações foram, contudo, consideradas insuficientes para que os gestores municipais da política de assistência social e os prefeitos tomassem decisões quanto à habilitação aos níveis de gestão do sistema.

Outro aspecto que ganhou destaque nas discussões no início do processo de implantação do SUAS diz respeito aos recursos humanos existentes, caracterizado pela insuficiência de trabalhadores e pela precariedade das relações de trabalho. Dados encontrados nos Relatórios de Gestão do ano de 2005 demonstraram que, no conjunto dos dezenove municípios, havia um total de trinta e três trabalhadores da categoria técnica atuando nos órgãos gestores da Política de Assistência Social, sendo: vinte e um profissionais de Serviço Social e doze provenientes de outras categorias profissionais, especialmente de Psicologia e Educação.

Destes trinta e três trabalhadores, somente oito tinham vínculo de trabalho efetivo com as prefeituras dos municípios. A grande maioria (25) prestava serviços por meio de convênios com entidades, cargos comissionados e serviços de terceiros.

Em relação à categoria técnica nos CRAS, somente três municípios tinham trabalhadores disponibilizados para essas Unidades, o que se explica pelo fato de que, até dezembro de 2005, apenas cinco dos dezenove municípios da região haviam se habilitado aos níveis de gestão básica ou plena do SUAS. Os demais (14) permaneciam no nível de gestão inicial.

Estes dados permitem perceber que, mesmo após as regulamentações ocorridas desde 1988, ainda permaneciam traços de como a assistência social foi historicamente estruturada: escassez de trabalhadores, relações precárias de trabalho, entre outras.

Entretanto, a situação constatada nestes municípios, naquele momento, parecia não destoar da realidade nacional. A inexistência de número suficiente de trabalhadores para dar conta da demanda na política e a precariedade dos vínculos de trabalho, dentre outras, foram razões apontadas na PNAS/2004 e NOB/2005, para justificar a indicação urgente da elaboração de uma norma operacional de recursos humanos para a área e que culminou na aprovação, em dezembro de 2006, da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS).

Outro dado que demonstra estes traços é o fato de sete dos dezenove municípios ainda utilizarem “Ação Social”, “Bem Estar Social”, “Promoção Social” para denominar os órgãos gestores (secretarias ou departamentos), apesar das reiteradas deliberações das conferências nacionais para que fosse utilizada a designação “Assistência Social”.

### **A gestão do SUAS: alterações identificadas e dificuldades enfrentadas**

Os avanços e as dificuldades enfrentadas pelos municípios estudados no processo de implantação do SUAS foram discutidos em relação a: compreensão sobre a política pública de assistência social, financiamento, recursos humanos, controle social e estruturação ou reestruturação da rede de serviços.

#### **Na compreensão sobre a política pública de assistência social**

Dos dados emanados da pesquisa, pôde-se constatar que, a partir da implantação do SUAS, embora fossem identificados sinais de uma compreensão da assistência social como responsabilidade do poder público e do reconhecimento de suas especificidades, decorrentes das discussões locais sobre o conteúdo da nova política, a marca histórica da assistência brasileira, desenvolvida com base na caridade e na filantropia, com características assistencialistas e clientelistas, ainda se mantinham muito presentes e fortes nos municípios estudados.

A vinculação da assistência social à pobreza ou extrema pobreza ainda se mostrava recorrente entre os trabalhadores de outras políticas, que não conseguem distinguir o que eram demandas da política de assistência social e demandas para o profissional de Serviço Social, especialmente quando apresentadas pela população mais pobre.

Sobre este reducionismo da assistência social às situações de pobreza, Spasati (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”.

A falta de compreensão da assistência social como política pública pode ser verificada especialmente entre os prefeitos, o que teve e continua tendo implicações diretas nas dificuldades enfrentadas na operacionalização do SUAS. Isso se expressa, principalmente, na nomeação de pessoas para assumir a função de gestores da política de assistência social, sem que detenham quaisquer condições, técnicas ou políticas, para o exercício das funções.

### **No financiamento**

As discussões a respeito do financiamento revelaram que, embora nos Demonstrativos Orçamentários pudesse ser evidenciada, ainda que pouco significativa, a ampliação nos percentuais dos orçamentos dos municípios, destinados à política de assistência social, estas informações não eram conhecidas por aqueles que atuavam na área. Os depoimentos indicaram a existência de grande centralização na figura dos contadores das prefeituras dos municípios, limitando o acesso dos gestores e trabalhadores ao conteúdo dos orçamentos.

Nos municípios de pequeno porte, muitas vezes o contador ou o diretor/secretário de fazenda se destaca nas administrações públicas. É a pessoa em quem o chefe do executivo deposita toda a confiança para a elaboração dos orçamentos. Nestes casos há desconsideração do papel dos conselhos e não reconhecimento que as demandas prioritárias para a política de assistência social são conhecidas, com maior profundidade, pelos gestores da política e técnicos desta área. De acordo com o depoimento de um dos entrevistados,

Essa é uma dificuldade muito grande, realmente. Quando a gente fala em financiamento, a gente se lembra do contador porque ele não permite que a gente tenha acesso, parece que aquilo é filho dele, ele põe embaixo do braço e a gente não tem acesso. Aquilo parece que é só dele. É um acesso restrito realmente (AS 1).

Houve também entre os sujeitos do estudo, o reconhecimento de que a participação da esfera estadual no financiamento era pouco significativa. Os Relatórios de Gestão de 2008 confirmaram esta percepção ao revelarem que, tanto para a proteção social básica como para a proteção especial, os recursos recebidos do governo do estado foram, majoritariamente, provenientes do Fundo Estadual

para a Infância e da Adolescência (FIA/PR)<sup>5</sup>. Somente um dos municípios havia recebido recursos do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS).

A ausência ou insuficiência da participação do estado no financiamento da política de assistência social, conforme identificado nestes municípios, não se constituiu uma exceção entre as unidades federativas brasileiras. Outros estudos também apontaram para esta questão, a exemplo do trabalho realizado por Carvalho (2006). Nele, a autora chama a atenção para essa ausência das unidades federativas no financiamento da assistência social e para as dificuldades que isso representa. A autora afirma que, “não há descentralização com fortalecimento do pacto federativo, sem que os estados tenham papel decisivo e explícito na condução da política de assistência social. O papel dos estados está claramente subsumido e secundarizado no SUAS”. (CARVALHO, 2006, p.127).

Concordando com Carvalho, Sposati (2006) comenta que, dentre os entes federados, os estados realmente são aqueles que têm a menor participação no financiamento da assistência social. Para ela, diferentemente dos municípios, as unidades da federação não realizaram ações inovadoras, alocando recursos próprios na política de assistência social. Ao contrário, direcionaram suas preocupações para programas particulares de cada um dos governos, com prioridade ao adolescente infrator e/ou em conflito com a lei.

As principais mudanças percebidas pelos entrevistados quanto ao financiamento foram relacionadas, especialmente, ao Governo Federal. De acordo com estes, tais mudanças aconteceram mediante a ampliação dos recursos realizada em forma das transferências diretas aos cidadãos, da implantação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD)<sup>6</sup> e pela adoção de uma nova sistemática de transferência dos recursos para financiamento das ações socioassistenciais<sup>7</sup>, através dos pisos de proteção social básica e especial. Fazendo análise do primeiro ano do SUAS, Sposati (2006) afirma que, com a implantação do sistema, houve alterações na forma de financiamento federal para os estados e municípios, em comparação à sistemática utilizada em momentos anteriores. Segundo a autora,

Finalmente foi rompida a transferência pela via convencional – um convênio entre entidade, o gestor federal e o gestor municipal – onde o município não era considerado ente federativo, mas, praticamente, uma testemunha ou um padrinho do convênio federal com a entidade social. A partir do SUAS a transferência de recursos federal é realizada fundo a fundo para os municípios habilitados e na forma de pisos (SPOSATI, 2006, p 97).

Contudo, houve entre os entrevistados a compreensão do necessário cofinanciamento, pelas demais esferas, das ações definidas como prioritárias pelos municípios.

Portanto, não obstante as alterações ocorridas, a ausência do cofinanciamento pela união e estado constituía uma dificuldade capaz de inviabilizar a implantação da política pública de assistência social. Como apontam Boschetti, Teixeira e Dias (2006, p.72) “Sem recursos não há política social. Pode até haver propostas e intenções que independam da existência de financiamento, mas a materialidade dos programas, projetos e serviços requer a aplicação de recursos constantes e regulares”.

A esse respeito, a Política de Assistência Social/2004 reforça as disposições da Constituição Federal de 1988 e da LOAS ao afirmar que, em razão da responsabilidade que perpassa a provisão da proteção social brasileira, ela deve ser financiada com recursos das três esferas de governo: municípios, estados e União.

### **Na gestão de recursos humanos**

Colocada como questão estratégica para alcançar os objetivos previstos na Política Nacional de Assistência Social e, portanto do SUAS, nos municípios estudados a gestão de recursos humanos ainda não havia passado pelas alterações desejadas, em conformidade com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS). Esta norma estabeleceu parâmetros para a gestão do trabalho, especialmente no que diz respeito à definição da composição das equipes de referência responsáveis pelos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Apesar disso, há relatos de que em alguns municípios já havia ocorrido mudanças positivas em relação à realização de concursos públicos, tornando estáveis as relações de trabalho, além do aumento do número de trabalhadores na política.

Contudo, destacaram-se nas discussões as dificuldades enfrentadas e que se relacionavam a: persistência de relações precárias de trabalho, com baixos salários, promovendo frequentes alterações nas equipes que atuavam nos municípios e comprometendo a continuidade do trabalho; centralidade no profissional de Serviço Social, como se coubesse, exclusivamente a esta categoria, a responsabilidade pela implantação do SUAS; ausência ou distanciamento do estado e da união, expresso tanto na falta de capacitações como no acompanhamento dos municípios, no importante momento em que se processava a implantação de um sistema no campo da assistência social.



A gente ainda não teve nenhuma capacitação do governo federal, nem do governo estadual para saber como estar atuando nos CRAS. [...] Falta capacitação. Na NOB tem tudo definido, o que fazer, como fazer, o que tem que ser feito no CRAS, mas a gente precisa disso mais detalhado, tanto o assistente social, o psicólogo, o pedagogo, enfim, os técnicos que atuam nos CRAS. (AS 4).

Não só a secretaria [estadual], mas o MDS também está muito distante da gente, do município (AS 3).

Os depoimentos acima demonstram que, embora contando com um instrumento de normatização da gestão do trabalho, faltaram orientações e condições efetivas para sua implementação.

### **No controle social**

Estimulados a abordar o tema controle social, as discussões entre os entrevistados se voltaram para questões relacionadas especialmente aos conselhos<sup>8</sup>.

Os dados revelaram a existência de poucas mudanças em relação a estes mecanismos institucionais de participação e controle da sociedade na política de assistência social. As mudanças percebidas estavam relacionadas à ampliação do interesse dos conselheiros como resultado do maior acesso às informações, proporcionadas pela implantação de um Sistema de Informações na área.

Dentre as dificuldades identificadas, destacaram-se aquelas que diziam respeito a: baixa participação da sociedade civil, decorrente da falta de organização da sociedade, o que não é exclusividade dos pequenos municípios; falta de capacitações para todos os conselheiros, mas, sobretudo, para os representantes da sociedade civil; e, por fim, à postura dos prefeitos em não tornar conhecidas informações, cujo caráter é público.

Estas fragilidades, que caracterizam o controle social, trazem consequências para as políticas sociais e, neste caso específico, para a assistência social, dificultando a operacionalização da política e impedindo avanços na perspectiva da gestão mais democratizada da política pública e da universalização da proteção social devida aos cidadãos usuários.

### **Na estruturação/reestruturação da rede socioassistencial**

As discussões indicaram que, no processo de implantação do SUAS, houve o início de uma articulação entre os serviços socioassistenciais e, destes, com

as demais políticas setoriais, em geral decorrentes das orientações e requisitos próprios do sistema.

Houve dificuldades para o desenvolvimento de trabalho em rede, especialmente em razão do histórico das entidades não governamentais na execução da política, marcado pela desarticulação, tanto em relação a outros serviços na área, quanto em relação às demais políticas setoriais.

Os depoimentos dos entrevistados revelaram a presença da marca da caridade e da benevolência, como se as instituições e usuários dos serviços fossem propriedade dos dirigentes das entidades. Tal postura tem a direção de reduzir o cidadão a mero objeto da atuação, sem qualquer reconhecimento de sua condição de sujeito de direito.

No que diz respeito à articulação na perspectiva da ação intersetorial, as ações conjuntas desenvolvidas com as políticas de saúde e educação foram decorrentes das orientações para a execução dos programas federais. No entanto, os entrevistados afirmaram existir uma falta de clareza em relação àquilo que é de competência de cada uma das políticas, além de resistências em efetivar esta articulação.

De acordo com BIDARRA (2009, p. 490),

[...] esse caminho não é tão simples na medida em que os sujeitos tendem a manifestar posições corporativas e defensivas para assegurar a conservação do espaço ocupado. [...] num plano imediato é comum que se tenha a sensação de que a articulação das ações representa a diminuição (ou mesmo perda) de espaço.

Embora os sujeitos reconhecessem a necessidade da integração e da articulação entre as políticas, afirmaram que enfrentaram dificuldades em efetivar esta relação, da mesma forma que ocorreu entre as organizações que prestam serviços.

Os dados e discussões apontaram, ainda, que a ampliação das ações socioassistenciais, nesses municípios, ocorreu em razão da implantação dos programas, projetos e benefícios do governo federal. Revelaram as dificuldades enfrentadas na operacionalização das ações, pela insuficiência de recursos humanos e de capacitação, pela falta de acompanhamento e fiscalização do cumprimento das condições que tornaram os municípios aptos a se habilitarem aos níveis de gestão em que se encontravam.

Ficou evidente na apresentação dos resultados e nas discussões desta categoria, a estreita relação existente entre os diversos aspectos, tornando quase impossível, na maioria das vezes, tratar especificamente de um deles, sem fazer referência direta a

outro. Isso pode ser evidenciado nos depoimentos dos entrevistados quando fizeram afirmações como: “se não tiver recursos humanos, não adianta ter financiamento”; “se não tiver financiamento, não vai ter como contratar os profissionais”; “a compreensão do prefeito sobre assistência social interfere no controle social”, dentre outros.

Em todas as categorias, foram identificadas mudanças, em geral positivas, a partir da implantação do SUAS. Contudo, também apontaram para as dificuldades enfrentadas que, na maioria das vezes, decorre da falta de compreensão da assistência social como política pública - direito do cidadão e dever do Estado, seja pelos prefeitos, gestores, prestadores de serviços, trabalhadores e usuários, na esfera municipal ou por outros atores das demais esferas de governo.

### **Principais desafios para a consolidação do SUAS**

Os desafios para a consolidação do SUAS foram apontados pelos sujeitos desta pesquisa com base nas suas experiências como trabalhadores da política de assistência social nos municípios da região, no curto espaço de tempo decorrido desde a implantação do sistema, em 2005.

De forma coerente com as discussões e resultados apresentados nas dificuldades enfrentadas na implantação do SUAS, os desafios foram relacionados à:

#### **Compreensão sobre a política de assistência social**

Para os sujeitos do estudo, a assistência social, até o momento da realização do estudo, ainda não havia obtido, pelos prefeitos dos municípios da região, o reconhecimento como política pública, integrante do sistema de proteção social brasileiro, conforme disposto no artigo 194 da Constituição 1988. Para muitos, as ações nesta área eram ainda reduzidas ao atendimento às situações emergenciais ou às carências daqueles que se encontram em situação de pobreza. Isso os leva a entender que, portanto, estas ações não precisavam ser sistemáticas, contínuas e, tampouco, ter previsibilidade de recursos.

Assim, apesar dos pressupostos legais, das normatizações e das ações realizadas, a assistência social ainda não conseguiu superar a concepção conservadora e assistencialista que, historicamente, caracterizou essa área. Isso tem explicação se considerado que o modelo de assistência social, proposto na LOAS e reforçado no SUAS, foi germinado sob “um solo cultural fortemente contaminado pelo assistencialismo clientelista” (CAMPOS, 2009, p.21).

Em sua análise sobre os dez anos de promulgação da LOAS, Yazbek (2004) já apontava, como parte dos desafios a serem enfrentados pela política de assistên-

cia, a superação de sua identificação com o assistencialismo e com a filantropia, decorrentes de décadas de clientelismo que acabaram por consolidar uma cultura tuteladora dos usuários dessa política.

O rompimento com a concepção assistencialista e patrimonialista constitui, portanto, um dos mais importantes desafios a serem enfrentados na efetivação do SUAS e passa, indubitavelmente, pela criação do novo paradigma: o da atenção pautada na proteção social do Estado, na garantia de direitos e na universalização dos acessos.

### **Gestão de recursos humanos**

Ressaltada como uma das grandes dificuldades na implantação do SUAS, a gestão de recursos humanos foi também apontada como um dos grandes desafios para a sua consolidação, tendo em vista que constitui um de seus pilares fundamentais.

É importante destacar que, na elaboração da PNAS/2004, houve o reconhecimento da relevância que os recursos humanos assumem nas políticas públicas, especialmente, na política de assistência social, que tem em seus trabalhadores sua principal tecnologia.

Houve, sobretudo, a constatação da fragilidade do debate sobre recursos humanos, nessa área, apesar das exigências de alterações nos processos de trabalho, postos desde que, na Constituição Federal de 1988, a assistência social foi reconhecida como política pública, integrante do sistema de proteção social brasileiro.

Para os entrevistados, dentre os aspectos considerados essenciais nessa área, foi destacada a necessidade do cumprimento das diretrizes da NOB-RH/SUAS, aprovada em 2006, e que estabeleceu princípios, diretrizes e responsabilidades para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS, dentre as quais a previsão de que o preenchimento de cargos para suprir as necessidades dos serviços deve ser realizado mediante a nomeação de trabalhadores aprovados em concursos públicos (BRASIL, 2007).

Foi ressaltado também que, para o cumprimento das disposições da PNAS/2004 e NOB/SUAS/2005, seria indispensável que houvesse a participação das demais esferas de governo. Sem isso, dificilmente, os municípios terão seus quadros dotados dos recursos humanos necessários à implantação e implementação do sistema. Esta exigência foi posta em relação aos órgãos gestores, às unidades governamentais executoras da política e entidades prestadoras de serviços na área.

Além das questões que dizem respeito à quantidade de trabalhadores e às relações precarizadas de trabalho, a qualificação dos trabalhadores também foi apontada como uma das condições básicas para que o SUAS seja implementado. Isso envolve a capacitação daqueles que já se encontram nos serviços, mas também a formação acadêmica, sobretudo nas profissões que, não tendo histórico na política de assistência social, passaram a compor as equipes de referência dos serviços socioassistenciais.

Vale ressaltar que, em 06 de julho de 2011, portanto após a conclusão deste estudo, foi aprovada Lei nº 12.435 (Lei do SUAS) que promove alterações na LOAS/93. Sua aprovação trouxe importantes avanços no que diz respeito à cooperação entre os entes federados e na estruturação legal das condições institucionais.

Especialmente relacionado ao desafio da participação dos estados e municípios no financiamento das despesas com recursos humanos, no art 6º, inciso “e”, está previsto que os recursos de cofinanciamento sejam utilizados para pagamento de pessoal conforme orientações constantes na Resolução/CNAS nº 32/2011. (BRASIL, 2011a; 2011b).

### **Financiamento**

Dois aspectos ganharam destaque nas indicações feitas pelos sujeitos do estudo em relação ao financiamento: o primeiro diz respeito ao desafio de ter definido, constitucionalmente, um percentual para a assistência social, que constitui uma reivindicação sempre presente nas conferências da área, nas três esferas de governo. O segundo trata, especialmente, da maior participação das unidades da federação no financiamento da política de assistência social considerando que, conforme mencionado anteriormente, os estados foram considerados, entre os entes federados, aqueles que têm a menor participação na destinação de recursos para o financiamento desta política.

### **Órgão gestor estadual**

Em relação ao órgão gestor estadual, os entrevistados indicaram que um dos principais desafios, além de sua participação no cofinanciamento, já apontado anteriormente, diz respeito à necessidade de dotar as unidades descentralizadas e regionalizadas de equipe técnica compatível ao cumprimento de suas atribuições, particularmente, no que se relaciona à prestação de apoio técnico e assessoria-

mento aos municípios para a habilitação aos níveis de gestão e cumprimento das exigências dos níveis nos quais se encontram.

Tais equipes devem deter as condições necessárias, inclusive, para atender às demandas dos municípios que, sendo de pequeno porte que, dadas as dificuldades que enfrentam, dependem de atuação técnica e política capaz de articular, fomentar, estimular e assessorar a definição de uma política de caráter regionalizado, como forma de atendimento às demandas existentes na região e que não podem ser atendidas no âmbito de cada um dos municípios.

Foi apontado, ainda, o desafio de uma atuação mais eficaz das instâncias de pactuação da gestão da Política de Assistência Social, especialmente daquela que tem atuação no âmbito do estado, a Comissão Intergestora Bipartite (CIB), no sentido de avaliar o cumprimento dos requisitos exigidos e assumidos pelos prefeitos no momento da solicitação da habilitação aos níveis de gestão, em particular, no que diz respeito aos recursos humanos.

Conforme previsto na NOB/SUAS, além da desabilitação em atendimento à solicitação dos órgãos gestores e conselhos das três esferas de governo, a CIB também poderá decidir por este procedimento quando, no processo de revisão das habilitações, for identificado o não cumprimento das responsabilidades e requisitos referentes ao nível de gestão em que o município já se encontra (BRASIL, 2005).

Isso implica o recebimento, pela CIB, de informações prestadas, inclusive, mediante pareceres das estruturas descentralizadas do órgão gestor estadual, localizadas no âmbito das regiões administrativas do estado, cuja atuação está mais próxima da gestão da política, nos municípios. A identificação destas situações é indispensável para que possam ser promovidas as orientações necessárias e, sendo o caso, para a revisão das habilitações, sob pena de outros municípios também deixarem de cumprir as exigências que os levaram a se habilitar aos níveis de gestão em que se encontram, comprometendo, assim, a implantação e implementação do sistema.

Por fim, os entrevistados apontaram suas expectativas em relação ao sistema, declarando credibilidade nesta construção na área da assistência social que, da forma como foi concebido, “tem tudo para dar certo”.

Houve o reconhecimento, por eles, que o SUAS é resultado de lutas e, sobretudo, que a sua implantação é algo muito novo na longa trajetória percorrida pela assistência social. Nas palavras de Carvalho (2006, p. 124), a assistência social é “uma velha prática social, mas jovem política pública”. A implantação de um sistema, nesse campo, envolve a superação de concepções e práticas construídas historicamente e, portanto, não acontecem de um dia para o outro.

A revitalização do Fórum Regional de Assistência Social (FOREAS) foi apontada como importante instrumento de articulação entre os diversos atores e segmentos envolvidos na política de assistência social, no âmbito dessa região.

Estes fóruns, criados em vários estados, regiões e municípios do Brasil, representam expressivas experiências como instâncias de articulação do sistema descentralizado e participativo da assistência social, constituindo um dos elementos centrais para a intervenção da sociedade civil nos espaços públicos.

### **Considerações finais**

Ao finalizar esta abordagem, vale resgatar que o estudo versou sobre o processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sob a ótica dos Assistentes Sociais que atuam nos órgãos gestores ou unidades governamentais executoras da Política de Assistência Social, nos dezenove municípios de uma região situada no norte do estado do Paraná.

Embora seus resultados dêem visibilidade, de forma particular, a questões que dizem respeito aos avanços e desafios encontrados no processo de implantação do SUAS, nos municípios desta região, muitos destes desafios podem também ser identificados em outras localidades do país, conforme apontado, por exemplo, no Relatório da VII Conferência Nacional da área, realizada no final do ano de 2009. Isso significa que a gestão da política de assistência social nos pequenos municípios possui particularidades que adicionam dificuldades ao processo de implantação do SUAS e que podem ser desta forma sintetizadas:

- A persistência da cultura da ajuda e do favor, que cria obstáculos no reconhecimento do direito ao acesso aos serviços socioassistenciais, seja pelos prefeitos, por entidades prestadoras de serviços ou trabalhadores de outras políticas setoriais, em geral, pelo não reconhecimento da assistência social como política pública e que, dadas as relações de proximidade existentes nos pequenos municípios, acaba sendo reforçada.

- A insuficiência de trabalhadores na área, em especial da categoria técnica, incluindo os assistentes sociais, que foi constatada já na caracterização dos sujeitos da pesquisa de campo, ao ser identificado que nenhum dos dezenove municípios tinha mais que dois assistentes sociais, embora, entre estes, três estivessem habilitados ao nível de gestão plena.

- A precariedade nas relações de trabalho, somada aos baixos salários pagos pelas prefeituras, ocasiona a rotatividade dos profissionais entre os municípios e provoca sérias implicações na continuidade das ações e, conseqüentemente, na qualidade dos serviços prestados à população usuária.

- A insuficiente participação dos municípios e do estado no financiamento das ações e, ao mesmo tempo, a dificuldade na utilização dos recursos financeiros transferidos pelo governo federal, dada a inexistência de condições em termos físicos, materiais e, principalmente, de recursos humanos, indicando também a dificuldade encontrada em transformar os recursos recebidos em políticas locais alicerçadas em suas prioridades, particularidades e demandas.

- A falta de capacitação para os diversos atores da política: prefeitos, gestores, trabalhadores da área, contadores, prestadores de serviços, conselheiros.

- O incipiente apoio técnico para a implantação e implementação do SUAS pelas instâncias federal e estadual, em especial desta última, cuja estrutura descentralizada deveria proporcionar maior proximidade com os municípios.

- A necessidade do indispensável respeito às condições dos municípios nos processos de habilitação aos níveis de gestão do sistema, assim como do acompanhamento e orientação para que possam cumprir as exigências dos níveis em que se encontram habilitados.

- O reduzido número de organizações da sociedade civil, tais como: de usuários, de entidades ou organizações de assistência social e de trabalhadores do setor, o que tem implicações diretas na representação da sociedade nos espaços de controle social.

- A existência de relações de dependência em relação ao poder público, uma vez que nos pequenos municípios a prefeitura constitui um dos maiores empregadores, o que acaba gerando um desequilíbrio de força nos processos de decisão e de autonomia nos processos deliberativos nos conselhos.

- A participação dos membros dos conselhos de assistência social, especialmente dos representantes da sociedade civil, também nos demais conselhos de políticas setoriais e de direitos existentes nos municípios, provocando sobrecarga de atividades aos poucos que se dispõem a participar e, muitas vezes, promovendo o desestímulo à participação.

- A fragilidade dos conselhos, decorrente também da falta de capacitação; da sonegação de informações, especialmente em relação às questões orçamentárias; do desrespeito ao caráter deliberativo dos conselhos; da concentração de informações dentro do próprio conselho, especialmente nas mãos dos representantes governamentais; e, finalmente, da existência de conselhos meramente burocráticos, criados apenas para atender às exigências legais e garantir repasses de recursos das outras esferas de governo.

Contudo, verificou-se também que a implantação do SUAS proporcionou avanços na política de assistência social também nos municípios desta região, no



que diz respeito à organização das ações socioassistenciais, ao financiamento, à gestão de recursos humanos, à estruturação da rede socioassistencial e ações implementadas e ao controle social.

Tais avanços foram decorrentes, especialmente, da normatização e da padronização das ações socioassistenciais; da criação de parâmetros técnicos e da profissionalização da assistência social, com a definição de equipes de referência para os serviços na área; do aumento do financiamento, especialmente por parte do governo federal, através de transferências diretas à população usuária e aos municípios, mediante a definição de pisos de proteção social; e da implantação de um sistema de informação que permitiu o acesso dos gestores, das entidades e dos conselheiros, aos dados relacionados à gestão da política no município.

Os resultados do estudo permitiram, também, a constatação, da existência de desafios com os quais a gestão da assistência social, por meio do SUAS, se depara, que são entendidas, pelos sujeitos, como condição para a consolidação do sistema.

É inegável que a implantação do SUAS, como um instrumento da gestão, é um importante passo para o reconhecimento da assistência social como política pública. Entretanto, há ainda muitos desafios que ultrapassam o âmbito meramente operacional. Sua superação passa por questões de ordem técnica, mas, especialmente, de ordem política, embora não existam aspectos puramente técnicos, nem puramente políticos por serem mutuamente implicados (BENTO, 2003). Nela, estão envolvidos aspectos que se relacionam à cultura política presente na sociedade em relação às políticas sociais e, particularmente, à assistência social, considerado o seu histórico como não política.

Em geral, a superação destes desafios depende de decisões e estratégias políticas que envolvem os personagens da política-representação, mas também de decisões dos gestores das políticas públicas de assistência social e dos técnicos, os personagens da política-execução (NOGUEIRA, 1997), para os quais há exigências de um novo entendimento político e de uma nova consciência ética. Tais exigências são postas para todos os gestores, trabalhadores e prestadores de serviços no âmbito do SUAS, que desejam ter uma atuação compatível com o novo modelo de assistência social proposto.

O SUAS ainda não está pronto. É uma construção que continua avançando, como pode ser observado nas mais recentes legislações e normatizações, a exemplo da Lei nº 12.435/2011 (Lei do SUAS) e Resolução/CNAS nº 32/2011, que teve início com base em procedimentos democraticamente estabelecidos. Este

sistema foi formulado em instâncias abertas à participação e à discussão entre atores com interesses diversificados, por meio das conferências e fóruns de assistência social, das universidades, das organizações dos trabalhadores e tantos outros, e que ainda precisa ser aperfeiçoado. No processo de sua consolidação, já conta e deverá continuar contando com todos esses atores e outros, a exemplo dos sujeitos deste estudo que demonstraram interesse, concordância e compromisso com o futuro do SUAS.

De forma muito especial, devem integrar o elenco de personagens políticos estratégicos, os usuários da política de assistência, a fim de romper, definitivamente, com a cultura histórica existente nesta área, que os colocou na condição de favorecidos, assistidos e, portanto, de subalternizados.

## Referências

BENTO, Leonardo Valles. *Governança e Governabilidade na Reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. Barueri, SP: Manole, 2003.

BIDARRA, Zelimar Soares. *Pactuar a Intersetorialidade e tramar redes para consolidar o sistema de garantia de direitos*. Revista Serviço Social e Sociedade, n. 99 Cortez, jul./set. 2009, p. 483-497.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social e Norma Operacional Básica* (NOB-SUAS). Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS*. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. *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.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução 32/2011*. Estabelece percentual de recursos do SUAS, cofinanciados pelo governo federal, que poderão ser gastos no pagamento dos profissionais que integrarem as equipes de referência, de acordo com o artigo 6º-E da Lei 8.742/1993, inserido pela Lei 12.435/2011. Brasília, 2011b.

BREVILHERI, Eliane Cristina Lopes. *A implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): avanços e desafios sob a ótica dos assistentes sociais da região da Associação dos Municípios de Norte do Paraná (AMUNOP)*. 2010. 185f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social). Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2010.

CAMPOS, Edval Bernardino. *O Protagonismo do Usuário da Assistência Social na Implementação e Controle Social do SUAS*. Caderno de Textos: subsídios para debates. MDS/CNAS, Brasília, 2009.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. *Assistência Social: reflexões sobre a política e sua regulação*. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 87, p.123-131, set., 2006.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *A dimensão política da descentralização participativa*. Revista São Paulo em Perspectiva, São Paulo: Fundação SEADE, vol. 11, ano 3, p.08-19, 1997.

SPOSATI, Aldaíza. *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.

\_\_\_\_\_. *Desafios de fazer avançar a política de assistência social no Brasil*. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 68, p.54-82, nov., 2001.

\_\_\_\_\_. *O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social*. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 87, p.96-122, Especial, 2006.

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

\_\_\_\_\_. *As ambigüidades da assistência social brasileira após dez anos da LOAS*. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 77, p. 11-29, mar., 2004.

## Notas

- 1 Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina/PR. (UEL). Assistente Social da Secretaria de Estado da Saúde do Paraná, lotada na 18ª Regional de Saúde. E-mail: eliane.lopes@sesa.pr.gov.br
- 2 Doutora em Serviço Social pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Professora Adjunta do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL). E-mail: marcia.pastor64@gmail.com

- 3 Um dos quatro instrumentos de gestão do SUAS. (BRASIL/2005).
- 4 Integram os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social dos municípios.
- 5 Fundo para a Infância e Adolescência, criado nas instâncias federal, distrital, estadual e municipal, tem por finalidade captar recursos destinados ao atendimento de políticas, programas e ações voltadas para a criança e adolescente. No Paraná, é denominado Fundo Estadual para a Infância e Adolescência (FIA/PR), instituído pela lei 10.014/92 e regulamentado pelo decreto 3.963/94.
- 6 Índice criado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) a fim de apoiar os municípios nas ações de Gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único.
- 7 Com a aprovação da NOB/SUAS a transferência de recursos federais para os municípios passou a ser operada por meio dos Pisos de Proteção Social, conforme o nível de complexidade dos serviços.
- 8 Na PNAS/2004 os conselhos e conferências foram reconhecidos como espaços privilegiados de participação e controle da sociedade na conformação do SUAS, embora não sejam os únicos. (BRASIL, 2005).

Recebido em junho de 2013, aprovado para publicação em agosto de 2013.