

Artigos

A Gestão na efetivação do SUAS

Edval Bernardino Campos¹

Resumo

A gestão do social é tema recente na agenda da sociedade brasileira. A gestão da assistência social como política pública é ainda mais primaveril, reclamando dos pesquisadores e das instituições responsáveis pela produção de conhecimentos, debates, pesquisas e avaliações de experiências. Este artigo, concebido como roteiro de uma palestra, reflete, com base em pesquisas bibliográfica e documental e na experiência profissional, sobre alguns desafios presentes no processo de consolidação do Sistema Único de assistência Social – SUAS. Três argumentos são estruturadores da abordagem: o primeiro reconhece os importantes avanços na construção de uma política de assistência social fundada no paradigma do direito; o outro adverte para os obstáculos presentes nessa trajetória, ressaltando a fragilidade de compromissos políticos entre alguns gestores e as ameaças silenciosas do assistencialismo; o terceiro considera que o sucesso da gestão do SUAS pressupõe uma ampla estratégia nacional cujo pressuposto é a cooperação federativa.

Palavras-chave

Gestão. Assistência Social; Compromisso Político; Cooperação.

The effective management of SUAS

Abstract

Social management is the theme on the agenda of the recent Brazilian society. The management of social assistance as a matter of public policy is even more spring, complaining of the researchers and the institutions responsible for the production of knowledge, debates, surveys and evaluations of experiences. This article, intended as a roadmap, reflects, based on bibliographic and documentary research and professional experience, about some challenges in the process of consolidation of the Social assistance system – SUAS. Three arguments are structuring the approach: the first recognizes the important advances in the construction of a social assistance policy founded on the paradigm of the right; the other warns of obstacles present on that trajectory, underscoring the fragility of political compromise among some managers and silent threats of paternalism; the third considers that the success of SUAS management assumes a broad national strategy whose assumption is the Federal cooperation.

Keywords

Management; Social assistance; Political commitment; Cooperation.

“Nem tudo que é desejável e merecedor de ser perseguido é realizável”
(BOBBIO, 2004).

Esta comunicação é a síntese de minha intervenção no painel homônimo na 1ª reunião descentralizada e ampliada do Conselho Nacional de Assistência Social, em Porto Alegre-RS, nos dias 23 a 25 de Julho de 2013. A estética textual, portanto, não obedece à clássica estrutura de artigo acadêmico, posto que, sua finalidade originária estava direcionada a uma dinâmica mais coloquial e interativa.

Creio que o reconhecimento da assistência social como direito do cidadão e dever do Estado é assunto praticamente pacificado entre gestores, operadores, militantes e acadêmicos com atuação neste domínio. As reivindicações em favor das atribuições da proteção socioassistencial como matéria somente a cargo da sociedade civil perderam força, já não se pronunciam com a mesma ênfase de outrora. Os setores filantrópicos mais conservadores empreendem esforços para uma convivência entre esta política pública em construção e os tradicionais valores da assistência enquanto campo do exercício da boa vontade.

Hoje, ao que parece, esta é uma batalha menor, o que não significa dizer que seja irrelevante. Nosso desafio presente mais agudo consiste em sedimentar o Sistema Único de Assistência Social — SUAS — como um modelo de assistência social público, descentralizado, participativo, socialmente controlado, com comando único — sob a responsabilidade primaz do Estado — e cooperativo entre governos e sociedade.

Este desafio é rigorosamente complexo e grandioso porque envolve um conjunto de valores éticos e políticos fracamente incorporados ao tecido cultural da sociedade brasileira. Um modelo de proteção social público, pressupõe a organização do Estado, nos três níveis de governo, para assegurar à sociedade a atenção às suas demandas, reservando à iniciativa privada o trabalho complementar. Ao mesmo tempo, o comando único das ações sob a primazia do Estado é condição necessária para que a assistência social se caracterize como um direito social efetivo e reclamável.

Como sistema descentralizado, a eficácia e a efetividade do Sistema Único de Assistência Social estão diretamente relacionadas ao grau de compromisso

assumido pelos entes federados. A organização descentralizada de uma política pública envolve mais que redistribuição de poderes, recursos e atribuições. Exige a assunção de compromissos cooperativos de forma a exponenciar a capacidade de resolução de demandas no âmbito da jurisdição de cada ente. Desta forma, a falha ou falta de algum ente federado no cumprimento de suas responsabilidades põe em risco o funcionamento do todo, ao mesmo tempo em que concorre para a negação de direitos constitucionalmente estabelecidos.

A gestão participativa, conforme o desenho em construção valoriza o diálogo regular, sistemático e contínuo entre governos e sociedade. Não é tolerado confundir participação social com o envolvimento acidental de pessoas nas atividades da gestão. A participação de que trata o SUAS tem natureza substantiva por estar filiada a uma dimensão sociopolítica.

Cabe registrar, contudo, que já evoluímos muito no processo de implantação e regulamentação do SUAS. Os alicerces estão fincados. Já é possível visualizar na paisagem municipal unidades destinadas ao atendimento socioassistencial. A estética urbana adiciona a sua tradicional fisionomia — marcada pela existência de escolas, delegacias de polícia e hospitais — às unidades da assistência social.

É fato observável que estas novas imagens públicas, ao que parece, ainda não foram incorporadas ao universo de valores simbólicos da sociedade. Todavia, como destaca o professor Carlos Maciel (2013):

- A assistência social está se consolidando como direito de cidadania para além da dimensão normativa. Isto é comprovado pela existência de importantes registros sobre a judicialização de demandas nesse domínio, sobretudo, relacionadas a programas de distribuição de renda;
- A constituição do Sistema Único de Assistência Social — SUAS — está proporcionando uma nova dinâmica na pauta de responsabilidades dos entes da federação brasileira (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) para a estruturação, o financiamento e a gestão da Política Nacional de Assistência Social. Hoje o cofinanciamento básico vem sendo assumido por ampla maioria dos entes federados;
- A PNAS vem se afirmando efetivamente como uma área que demanda profissionalização, valorizando o trabalho técnico em lugar do voluntariado e do amadorismo.

Esta tendência se manifesta na estruturação de um espaço sócio-ocupacional multidisciplinar que vem contribuindo para o alargamento dos horizontes desta área de trabalho. Além disso, a nova questão que adquire relevo está relacionada às condições de trabalho na maioria dos municípios. A forma precária das relações de trabalho aí prevaletentes denuncia que a maioria dos gestores ainda não reconhece esta área como espaço significante da gestão pública.

É certo, todavia, que o empreendimento do SUAS precisa avançar para ser concluído. Os avanços são conquistas importantes e alentadoras; as dificuldades brotam do solo histórico de uma sociedade com fraca experiência de vida democrática. É preciso olhar para o futuro.

Quando tratamos da gestão pública e, da gestão social em particular, estamos diante de uma matéria essencialmente política, isto porque a gestão do social significa a forma como o governo atende as necessidades dos cidadãos. A formulação de políticas públicas e a correspondente gestão ocorrem em um contexto no qual o governo age pressionado por interesses conflitantes. Por um lado, assediado pela força dos detentores do capital e dos meios de produção e, por outro, tendo em consideração às demandas das parcelas sociais não proprietárias de riquezas.

Em tais condições a gestão do social está condicionada: em primeiro lugar, as escolhas (opções) governamentais na redistribuição dos recursos que ele administra; em segundo lugar, expressa o alcance dessas escolhas no enfrentamento das demandas sociais.

No SUAS, em observância às disposições consignadas na Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.724, 07/12/1993), esta gestão baseia-se nos princípios da “universalização dos direitos” e na “supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica” (Art. 4º).

A gestão diz respeito, portanto, às opções dos governos diante das manifestações da questão social, cuja expressão, segundo Potyara (2001), está diretamente associada à capacidade que a sociedade tem para converter demandas sociais em assuntos públicos e, para inseri-los na agenda governamental.

Em termos práticos isto se apresenta da seguinte forma:

- a. Qual o lugar da assistência social na agenda dos governos?
- b. Quais os objetivos dos governos com a política de assistência social?
- c. Esta política faz parte de uma estratégia de combate à pobreza, de enfrentamento das circunstâncias que submetem pessoas e famílias a viverem riscos e vulnerabilidades sociais, ou atende, burocraticamente,

uma atribuição federativa, cujo descumprimento oferece mais desgastes do que benefícios políticos?

d. Quem são os atores sociais interessados na defesa da assistência social? Como estes atores vêm se pronunciando? Que espaços ocupam nas instâncias de participação do SUAS?

e. Os usuários já são reconhecidos como sujeitos de direitos e reais interlocutores políticos ou estamos denominando de usuários antigos “clientes” da assistência?

Nesta direção precisamos examinar, igualmente, quais os produtos que podem ser creditados, hoje, à política de assistência social. Que produtos poderão ser construídos a partir das ações do seu escopo e das articulações com outras políticas sociais?

Estas respostas estão sob o domínio da dimensão técnica, fazem parte do campo da elaboração, do planejamento e da projeção sob o primado do conhecimento científico.

Empiricamente, observamos que ainda pesa sobre nós a cultura do planejamento reativo ou mesmo o desapego ao planejamento. Os Planos Municipais de Assistência Social, raramente são compreendidos como a materialização de compromissos públicos entre governos e sociedade. Em grande parte dos municípios não são referências valorizadas para a orientação cotidiana da gestão.

Uma gestão que não adota o planejamento como parâmetro está circunscrita ao atendimento emergencial, não se credenciando para demandas estruturais nem para oferecer resolutividades às necessidades sociais que estão no horizonte da política de assistência social.

O monitoramento e a avaliação sobre efetividade das ações são matérias recentes, precariamente incorporadas aos processos de gestão. Como diz Maciel (2013), “O monitoramento e a avaliação permitem a comparação do antes com o depois. Também permitem a correção de rotas”.

A ideia da assistência social despreocupada com o monitoramento e com a avaliação pertence ao modelo assistencialista, já não cabe no SUAS, embora persista em se manifestar enfaticamente. Esta tradição está relacionada a um modelo de assistência em que o usuário não é reconhecido como sujeito de direitos; que o considera destituído de potencialidades e de possibilidades de uma vida digna.

Estou, portanto, afirmando que a gestão tem, também, uma dimensão técnica, sobretudo, no que concernem as condições para a efetivação dos serviços, dos programas, dos projetos, dos benefícios e nos direcionamentos empreendidos no trato com a população. Todavia, a dimensão técnica tem a responsabilidade de viabilizar decisões (escolhas) políticas. Não está no seu âmbito de competências a definição dos compromissos estratégicos do governo em relação às circunstâncias sobre as quais a assistência social atua.

Desta forma, a sentença de Bobbio (2004), recomenda maior atenção. Reconhecer a assistência social como direito parece matéria pacífica. Os discursos nesta direção são corriqueiros e não elucidam projetos em disputas. Neste caso estamos no campo do “desejável e do merecedor de ser perseguido!”

A questão que parece adquirir relevância é a seguinte:

- A efetivação da assistência social como direito do cidadão tem se constituído em estratégia para cumprir o desiderato constitucional de “erradicação da pobreza; de redução das desigualdades sociais e de respeito à dignidade humana”?

A resposta destas questões nos coloca no campo do que Bobbio denominou de “realizável”. É aqui, no encontro entre o discurso (desejável) e a ação (realizável) que a matéria adquire relevo. Conforme a professora Joaquina Barata “é o campo do realizável que desafia o consensual e o pacificado no campo do discurso abstrato”. O que informa a esse respeito (no campo do realizável) o cotidiano do nosso trabalho? Com que recursos financeiros, infraestruturais e humanos operamos o dia-dia da gestão? Com que poder decisório gerenciamos uma área com demandas tão complexas, desafiadoras, inadiáveis e intransferíveis?

A gestão, em cada esfera de governo, em conformidade com o pacto constitucional e com a NOB/SUAS, precisa responder a questões políticas de formulação simples, embora complexas em suas resoluções. Estas questões podem ser apresentadas em dois níveis:

- 1) Sobre que demandas precisamos nos pronunciar para assegurar proteção social efetiva às parcelas sociais mais pauperizadas e em circunstâncias socialmente vulnerabilizadoras? Aqui falamos da agenda.
- 2) Qual o alcance das medidas que adotaremos? Vamos maquiagem o velho, imoral e injusto assistencialismo, com novas roupagens retóricas ou vamos

trabalhar para que a assistência social, no âmbito de sua competência, seja dotada de resolutividades? Que seja capaz, de mobilizar estratégias inter-setoriais para a resolução de demandas complexas em cujo escopo ela, também, se justifica? Aqui falamos dos compromissos estratégicos.

O reconhecimento retórico da assistência social como direito de cidadania, embora importante para a difusão de novos valores sociais em solo brasileiro, não é condição suficiente para transmutar o direito à assistência social, expressão legal, em fato social.

O assistencialismo é um fenômeno complexo, persistente e culturalmente arraigado. A sua tradução reclama procedimentos metodológicos criteriosos. Não podemos nos satisfazer com os discursos que emolduram o novo paradigma da assistência social, pois o modelo não é autoefetivado. É necessário convertê-lo em feito social;

O discurso sem a correspondente práxis social pode se converter em pura ideologia, e esta, como ensinaram os pensadores clássicos do materialismo dialético, tem a força de ocultação do real, mesmo quando ele impõe restrições.

O assistencialismo é ardiloso. Ele se oculta nas entranhas dos consensos fáceis, nos mantos da desídia travestida de bondade, no desapego com o amanhã. O assistencialismo também se nutre no trato emergencial de demandas estruturais, pois ele se institui em relações sociais pautadas no “aqui” e no “agora”, porque o seu nutriente mais substancioso é a reiteração da dependência.

O antropólogo francês Maurice Godelier (2001, p.23), discutindo o dom, ato de doar, de assistir, destaca que em tal relação “o dom aproxima os protagonistas porque é partilha, e os afasta socialmente porque transforma um deles em devedor do outro”.

A relação que aí se institui não é somente de trocas em torno de bens materiais como valores de uso, mas também de trocas simbólicas de valores sócio-políticos e de afirmação de status. A afirmação de status é profundamente perversa porque de um lado tende a sacralizar os poderes das elites e, por outro, concorre para instituir nos usuários comportamentos subalternos com traços de perenidade.

Esta questão é particularmente preocupante e desafiadora nas localidades em que se compreende a assistência social como uma política isolada, com um fim em si mesma, destituída de possibilidades para interlocuções intersetoriais e de contribuições substantivas na resolução de demandas sociais.

É igualmente inquietante nos municípios nos quais prevalecem as relações mais domésticas entre governantes e governados. É de conhecimento público que nos municípios de pequeno porte existe quase uma simbiose entre as esferas públicas e privadas. Na maioria destas localidades, e os municípios com menos de 20 mil habitantes representam cerca de 70% do total de município do Brasil, o poder executivo expande-se para os domínios do mundo doméstico, como uma extensão dele. O gabinete da Prefeitura Municipal e a sala de visitas da residência do prefeito se confundem.

Quando as relações domésticas invadem a esfera governamental instala-se o vírus corrosivo da vida republicana e dos alicerces da democracia. É nesse leito que nasce e se nutre o “primeiro-damismo”. É o momento em que o mundo privado avassala a esfera pública se apropriando dela e reconfigurando-a. Em tais condições, parece natural que o poder de governar seja compartilhado, cabendo ao prefeito municipal a autoridade para investir de representação política alguém que não dispõe de mandato, de representatividade política ou de credenciais institucionais públicas.

A primeira-dama, produto desta ambiência, não é apenas a gestora de uma secretaria de assistência social ou congênere, ela é a outra face do poder executivo, é o “coração” que governa para os mais pobres sob a lógica da caridade, do favor, da benemerência. Ela é uma espécie de “prefeita” das causas moralmente relevantes embora socialmente desprezíveis. A persistência do “primeiro-damismo” atenta contra os fundamentos de um sistema público ainda em construção.

Como podemos observar, o debate sobre a gestão da política pública de assistência social compreende muitos desafios. Envolve uma complexidade de demandas, questiona práticas seculares, reclama novas interlocuções... Ocorre que na raiz desses desafios está em pauta, mesmo que de forma subjacente, o modelo de sociedade que desejamos. Queremos um país melhor, fundado na justiça social, na igualdade de oportunidades, nos valores de uma cidadania universal ou nos basta um mundo de privilégios e de injustiças?

A título de conclusão cabe indagar: consideramos que o ideal que conforma o modelo de proteção socioassistencial inscrito no SUAS é “desejável e merecedor de ser perseguido?” estamos convictos de que este modelo é “realizável”?

Em caso positivo... Vamos em frente, a caravana da cidadania já está nas ruas e nos convoca a participar da empreitada.

Referências

- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004 (13ª reimpressão)
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: senado Federal, 2006.
- _____. *Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: MDS, 2010.
- BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do pensamento marxista*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1983.
- CAMPOS, Edval Bernardino. *Assistência Social: do descontrole ao controle social*. Serviço Social e Sociedade. Ano 26; nº 88; Nov. 2006. p. 101-121.
- MACIEL, Carlos A. *Desafios da gestão do CRAS*. Seminário A gestão da proteção social no SUAS. Canaã dos Carajás (PA), julho de 2013.
- MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.
- PEREIRA, Potyara A. P. *Questão social, serviço social e direitos da cidadania*. In Temporáris. Ano II, nº 3. Jan./jun. 2001.
- RICO, Elizabeth e RAICHELES, Raquel. *Gestão social: uma questão em debate*. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

Nota

- 1 Professor da Universidade Federal do Pará (Faculdade de Serviço Social); Coordenador do Grupo de Análises de Políticas Públicas e Políticas Sociais na Amazônia – GAPSA. E-mail: edval.campos@hotmail.com

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

