



O PROCESSO DE DESABILITAÇÃO DA GESTÃO DO SUAS VIVENCIADO PELA CAPITAL ALAGOANA

Islânia Lima da Rocha¹

RESUMO:

O texto a seguir faz uma reflexão acerca da implementação do SUAS na capital alagoana, visando analisar o processo de desabilitação do mesmo ocorrido em decorrência da má administração dos recursos dos programas destinados ao combate da fome. Concluímos chamando a atenção para os desafios intrínsecos a própria política para sua execução e efetivação como um direito social e não como medidas paliativas de controle da população.

Palavras-chave: Assistência Social; SUAS; Desabilitação; Reabilitação.

ABSTRACT:

The following is a reflection about the implementation of SUAS in the capital of Alagoas, in order to analyze the process of disabling it occurred due to mismanagement of resources for programs aimed at fighting hunger. We conclude by drawing attention to the challenges intrinsic to its own policy for implementation and effectiveness as a social right and not as palliative measures for population control.

Keywords: Social Assistance; Unique System of Social Assistance; Disabling; Rehabilitation.

¹ Mestre. Universidade Federal de Alagoas (UFAL). E-mail: is_rocha@hotmail.com



1. INTRODUÇÃO

Maceió possui uma população de aproximadamente 940 mil habitantes distribuídos nos mais de 50 bairros da cidade. No entanto, essa distribuição não é equânime, como também não o é o acesso aos bens e serviços produzidos. A cidade possui alto índice de desigualdade social, principalmente se reportado a sua periferia, na qual pode ser observada a situação de marginalização em que vivem seus moradores.

Essas pessoas permanecem esquecidas num submundo de ações emergenciais que aliviam a fome do momento e prolongam a situação de desresponsabilização do Estado e desrespeito aos direitos sociais. Decerto, os programas da Assistência Social se configuram como “o maior bem” alcançado por essas famílias.

Analisaremos a seguir o caminho percorrido pela Assistência Social no município de Maceió desde a sua constituição socioeconômica e cultural, passando pelo processo de desabilitação, até a reabilitação e as ações desenvolvidas pelo município para a operacionalização da política.

Gostaríamos de salientar que os dados dos programas sociais explicitados nesta pesquisa estão desatualizados com os números atuais da execução da Política de Assistência Social, visto que correspondem ao período da desabilitação e reabilitação do município, ou seja, entre os anos de 2007 e 2009.

2. ORIGEM DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM ALAGOAS/MACEIÓ

O desenvolvimento da Assistência Social no país se deu de forma clientelista e assistencialista, ganhando consistência num período político extremamente crítico para o Brasil. Durante o período ditatorial as pessoas viveram momentos de intenso desrespeito aos direitos civis e políticos conquistados a base de muita luta. Em Alagoas, todas as ações assistenciais tinham as mesmas características, ou seja, de favor, de clientelismo, de ajuda, ampliando-se ainda mais em épocas de eleições políticas. Essas características se arraigam, além disso, pela formação sócio-histórica e cultural do estado, o qual demonstra ainda hoje a permanência das oligarquias, do despotismo, do



clientelismo e do paternalismo políticos. Outro fator que contribui para o atraso de Alagoas é o caráter subalterno e discriminatório diante dos demais estados do país.

Foi com esse caráter assistencialista, caritativo e paternalista que a Assistência Social surgiu em Alagoas. Suas primeiras manifestações se deram com a instituição da LBA – Legião Brasileira da Assistência no estado na década de 1940, instaurando de vez a presença das primeiras damas na administração da assistência social. A partir de então desenvolveram-se muitas ações caritativas de amparo à infância e à maternidade financiadas com dinheiro público. Em 1974, a LBA se vinculou ao Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, ao Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FADS e posteriormente ao Fundo de Investimento Social – FINSOCIAL, passando a receber recursos financeiros deles para implementar suas ações.

Concretiza-se no estado a cultura da concentração de renda e da desigualdade social, intensificada pela falta de informação e de acesso à educação. Assim, as famílias se desenvolvem à margem das oligarquias, vivendo da exploração do trabalho agrícola e das ações benevolentes das primeiras damas.

A maior parte dessas ações eram prestadas pela LBA, que na década de 1990 sofreu denúncias de irregularidades com o dinheiro público. Dessa forma, as “denúncias de irregularidades e desvio de verbas na LBA, tanto em Alagoas como a nível nacional” levaram ao “indiciamento de várias pessoas por crime de peculato, uso de documento falso, formação de quadrilha e falsidade ideológica” (RAMOS *et al*, 2009, p. 15). A LBA teve que se adequar aos pressupostos da LOAS para continuar seu trabalho e voltar a receber os recursos.

Em 1994 a LBA promoveu o Fórum Estadual da Política Nacional de Assistência Social, primeira iniciativa alagoana para implantação da política. A partir de então, a LBA começou a realizar um cadastramento total das entidades conveniadas com o órgão que recebiam recursos federais (RAMOS *et al*, 2009, p. 16).

Esta primeira iniciativa propiciou o surgimento dos conselhos populares a partir dos “movimentos sociais, comunitários, de escola, de saúde”, referenciando os



princípios da LOAS, originando-se assim o Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS/AL. O CEAS articulado à Secretaria Estadual de Trabalho e Ação Social – SETAS, passaram a trabalhar em parceria com os conselhos municipais no intuito de “conglobar vários segmentos representativos da sociedade em prol da efetivação do controle social” (RAMOS *et al*, 2009, p. 16).

Após muitas reconfigurações e reestruturações, atualmente cabe a SEADES – Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social, gerir a Política de Assistência Social, orientar, acompanhar, capacitar os municípios para a execução dos programas, além de promover a intersetorialidade com as demais áreas visando à geração de emprego e renda. Nesses termos, a SEADES gerencia o desenvolvimento dos programas da Proteção Social Básica e Especial, que se adequam a realidade de cada município, tendo em vista a sua atividade socioeconômica, demografia etc.

Retomando a discussão sobre a capital alagoana, é ela que comporta a maior parte dos programas sociais do estado. Mas até alcançar e implementar todos esses programas, apesar de ainda baixos se considerado o expressivo número da população em situação de pobreza na capital, a Secretaria Municipal passou por um período de intensas ações e mobilizações decorrentes do período em que o município foi desabilitado pelo governo federal, tendo os recursos da área geridos pelo estado.

3. A OPERACIONALIZAÇÃO DO SUAS EM MACEIÓ-AL

Com a promulgação da NOB/SUAS em 15 de julho de 2005 foram impostos os novos preceitos que estruturariam a concretização do compromisso firmado pelos três entes federados e as demais instâncias articuladas para a implantação do SUAS. Nela estão expressos tipos e níveis de gestão do SUAS para os Municípios – Gestão inicial, básica e plena -, o Distrito Federal, os Estados e a União, bem como as condições de habilitação e desabilitação dos municípios para a sua execução.



Para poder se habilitar nos níveis de gestão definidos na NOB/SUAS é preciso que o município atenda a alguns requisitos e instrumentos de comprovação, como por exemplo, passar pela avaliação da Secretaria Estadual de Assistência Social com o intuito de averiguar se ele cumpriu com as responsabilidades assumidas referentes à gestão contestada, passar pela análise da CIB (Comissão Intergestores Bipartite) sob os documentos referentes ao pleito da gestão, para assim receber o seu posicionamento, dentre outros. É a CIB que pactua a habilitação e também é a principal responsável por legitimar a desabilitação de um município, isto diante da comprovação do não cumprimento das responsabilidades e dos requisitos alusivos a gestão do ente. Após aberto processo de desabilitação o município é comunicado e lhe é dado um período para apresentar defesa. Caso esta não seja satisfatória a CIB prossegue com o processo de desabilitação tendo inclusive que publicar no Diário Oficial a decisão tomada. O que se pode chamar de descumprimento das responsabilidades são: desvio dos recursos, assim como a incorreta ou fraudulenta prestação de conta dos mesmos, a não efetivação das ações e dos programas previstos na política.

Foi esta a mesma realidade que viveu o município de Maceió, no ano de 2007, o qual teve seus recursos da Assistência Social bloqueados e geridos pelo Estado por um longo ano de muitas reuniões, ações conjuntas, mobilização dos técnicos, erros e acertos até a reabilitação tão ansiada.

Além do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, a Procuradoria Geral do Estado e os Conselhos de Assistência Social chamaram a atenção da gestão municipal para a situação da Assistência Social no município. Após denúncias de desvio de recursos, não prestação de contas durante alguns anos, má aplicação dos recursos, execução de forma equivocada dos programas sociais, manutenção dos índices negativos, como também a rotatividade dos profissionais contratados via OSCIPs², visto que os mesmos são deslocados freqüentemente impedindo a construção do vínculo com a população atendida, a CIB acatou a solicitação do MDS e desabilitou o município na

² Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. As OSCIPs são a representação do Terceiro Setor na efetivação das políticas públicas.



gestão dos programas sociais, com exceção do Programa Bolsa Família, do PETI e do Benefício de Prestação Continuada, cujos recursos são transferidos direto ao usuário³.

Mesmo apresentando defesa à solicitação de desabilitação do MDS, o município não apresentou dados e documentação necessária para impedir a CIB de atender o requerimento do ministério, por este está acompanhando há muito a ausência de seriedade no trato aos pressupostos do SUAS. Em entrevista a assessoria de comunicação da SEADES o representante do MDS, Jaime Rabelo, explicitou que o município não vinha cumprindo com as responsabilidades, mesmo diante de muitas cobranças do ministério, sendo preciso que o gestor federal intervisse solicitando a desabilitação. Assim, a nota oficial enviada pelo MDS à SEADES no dia 28 de agosto de 2007 explicitava o entendimento do ministério perante a atual situação da Assistência Social em Maceió:

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) informa que foram realizados todos os esforços possíveis para sanar os problemas de Maceió no campo dos serviços de Assistência Social co-financiados com verba do governo federal. No decorrer deste processo, o Ministério enviou, em mais de uma oportunidade, equipes ao Município para vistoriar os programas, visitar os centros e núcleos de atendimento e analisar as dificuldades administrativas. O MDS foi contatado também pela Procuradoria de Alagoas, que pediu informações sobre os problemas existentes, e pelo Conselho Municipal de Assistência Social, que já apontava as irregularidades.

Apesar de tudo, não houve a correção dos problemas de forma satisfatória e as alegações do Município não foram acolhidas pelo MDS por não revelarem capacidade de gestão, de execução dos serviços e atendimento à população. Para que o serviço não seja comprometido e a população não fique sem assistência, o Ministério solicitou à Comissão de Intergestores Bipartite (CIB) a desabilitação da prefeitura de Maceió na gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que deverá ser operacionalizada pelo Governo do Estado até que o Município possa regularizar a situação. Com a transferência da gestão para o Estado, o MDS poderá restabelecer o repasse de recursos.

O MDS esclarece, por fim, que não há suspensão de repasse dos benefícios Bolsa Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Benefício de Prestação Continuada (BPC) (Nota oficial do MDS à SEADES).⁴

³ Essas informações foram colhidas na Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social através de documento oficial da CIB. Porém não nos foi autorizada a publicação do mesmo.

⁴ Conferir: www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa.



No dia seguinte a desabilitação, 20 de setembro de 2007, a prefeitura divulgou em seu site (www.maceio.al.gov.br) uma nota oficial a respeito do pleito. Acompanhemos:

A Prefeitura de Maceió, tendo em vista a desabilitação temporária do Município na execução dos programas sociais financiados pelo Ministério de Desenvolvimento Social, vem, de público, prestar os seguintes esclarecimentos:

1. É fato que a missão técnica do Ministério do Desenvolvimento Social constatou irregularidades na execução dos referidos programas, as quais, a despeito das providências adotadas pelo Governo Municipal, por meio da Secretaria de Assistência Social, não foram concluídas nos prazos fixados pela equipe do Ministério;

2. De outra parte, é importante reconhecer que os problemas identificados têm sua origem no ano de 2000, fato que, por si só, reflete o grau de dificuldade para superá-los;

3. Diante da decisão de descredenciamento da Prefeitura, o Governo Municipal adotará as seguintes providências:

I – mudança no comando da Secretaria Municipal de Assistência Social;

II – criação de um grupo-tarefa, para, no prazo de cento e oitenta dias, sanar as irregularidades apontadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social, de modo que a Prefeitura, reabilitada, volte a gerenciar os referidos programas.

4. Por fim, cabe acrescentar que a aprovação de que desfruta a atual gestão, junto à população, é uma demonstração do reconhecimento popular do trabalho que, nestes trinta e três meses, vem mudando Maceió e melhorando significativamente a qualidade de vida dos seus habitantes.

Assim, a partir de 19 de setembro de 2007 o Município deu início a uma longa caminhada na busca de recuperar a gestão dos recursos federais destinados aos programas sociais. Dessa forma, passaram pela SEMAS cerca de 03 gestores diferentes, ações foram implementadas, programas ganharam melhor estrutura física e recursos humanos, investiu-se em materiais pedagógicos e equipamentos, buscou-se o fortalecimento da rede social, foi assinado o TAC – Termo de Ajuste de Conduta, o Plano Municipal de Assistência foi aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social, a constituição do Fundo Municipal de Assistência Social, dentre outras ações até a secretaria acertar o passo e garantir a reabilitação do município. A CIB acatou por reabilitar o município em 19 de dezembro de 2008 por considerá-lo apto para sua reabilitação da gestão do SUAS após análise dos três relatórios dos gestores federal,



estadual e municipal de Assistência Social, nos quais foram detectadas poucas pendências relativas ao TAC.

É sabido, porém, que apesar dos avanços a Assistência Social da capital ainda funciona de forma precária, não só pelo acesso que ainda é reduzido, mas também pela consolidação de ações emergenciais mostrada pelos altos índices de pobreza no município.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por tudo que foi exposto acima relativo ao seu surgimento e os desafios cotidianos para a ampliação do seu espaço de intervenção, esta política ainda é a que mais serve aos desmandos políticos, principalmente como forma de garantir uma eleição. Apesar de toda luta dos profissionais da área para efetivá-la como um direito, ainda está muito introjetada na maioria das pessoas a concepção da Assistência Social como filantropia, e isto é respaldado pela atuação de alguns gestores que visam apenas à manutenção do poder através do controle das classes.

Foi ancorado num discurso de ampliação das políticas sociais visando à redução da pobreza e das desigualdades sociais e a inclusão de milhares de trabalhadores no mercado de trabalho que Luís Inácio Lula da Silva e seus aliados políticos venceram as eleições de 2002. Ao iniciar o mandato em 2003 o governo resgatou programas de cunho sociais para famílias em situação de vulnerabilidade e risco social pré-existentes no governo de Fernando Henrique Cardoso, os quais priorizavam a transferência direta de renda. Estes programas foram unificados e transformados no Programa Bolsa Família, carro-chefe do programa de governo.

É necessário reconhecer a amplitude que tomou a atuação do governo na área da Assistência Social, pois de longe foi o momento em que mais se evoluiu legislativamente para esta política. No entanto, as ações se voltam principalmente para o crescimento e concretização dos programas de transferência de renda e para as ações emergências, estas últimas desconexas do pressuposto da ação continuada da política.



Segundo Sposati (1997, p. 07), estes programas de transferência de renda mínima “transfere[m] moeda e não serviço”. Além disso, “trata-se de um mecanismo neoliberal vinculado ao desmanche de políticas sociais e favorecimento do mercado”. Sendo, portanto, uma forma de manter a população sob os desmandos do capital financeiro e condicionada a uma situação de pobreza que lhe garanta inserção nesses programas, presenciando de perto a desconstrução de seus direitos sem ao menos ter a compreensão.

De acordo com Aldáisa Sposati (1997, pp. 8-9):

Neste quadro é freqüente a denominação de renda cidadã ou de cidadania aos programas de renda mínima. Sem dúvida, numa sociedade fundada no convívio entre altos padrões de acumulação e concentração de renda com miséria e pobreza, ‘o acesso à cidadania’ é determinado pela capacidade de renda de seus cidadãos. Em outros termos, aqui se coloca a cúmplice relação entre exclusão/inclusão social.

Este novo ângulo exige que se coloque a questão no âmbito da economia política e se pergunte: a alocação universal é de fato redistributiva, ou uma compensação, quase esmola, ao processo de exploração do trabalho?

Embora no papel seja uma política bem abrangente, a sua prática é contraditória, pois sua efetivação não é tarefa fácil, visto que as propostas e alternativas para a sua realização esbarram na esfera da política econômica. Outro obstáculo são as dificuldades das ações assistenciais em ser efetivamente instrumento para inclusão social, pela permanência de ações fragmentadas e seletivas, focalizadas nos usuários mais pobres, “dada a forte ênfase aos programas de transferência de renda, em detrimento da lógica do direito e da seguridade social universalizada” (BEHRING, 2004, p. 12).

Existem problemas, digamos, “internos” que impossibilitam que a política responda legalmente às demandas da população usuária. Esses “problemas internos” ela traz em seu texto, os quais se tornam prerrogativas que dificultam a sua implementação: prevê a responsabilização estatal, mas abre espaço para sua execução via terceiro setor, ou seja, responsabilização da sociedade civil; prevê a universalização dos direitos, mas só garante os seus serviços a quem dela necessita, conflitando universal com um público-



alvo particular; prevê a construção de uma autonomia para as famílias, mas prevê mínimos sociais para saída da desigualdade, inclusive com a promoção de cursos capacitantes que não tem saída para o mercado de trabalho, estimulando a formação de cooperativas. Outro aspecto dificultador é a falta de penalidade para os gestores que não cumprem com o que está posto na política, somente sofrendo uma desabilitação, por exemplo, após muitos anos de irregularidades.

Sobre o sistema descentralizado e participativo implementado a partir do SUAS, deve-se se questionar até que ponto esse sistema promove através dos conselhos e fóruns, um espaço público e democrático de regulação e controle social dessa política. Uma vez que há indícios que muitos conselhos são apenas “de faixada”, pois seus representantes provêm de indicação dos gestores reforçando assim seus interesses, constatando-se, nestes casos, que não é espaço deliberativo e de participação popular, e sim de reafirmação da concentração das decisões.

Conclui-se, portanto, que ainda há muito que caminhar para alcançar a direção da implementação da política de assistência social voltada a efetivação dos direitos sociais e superadora dos esbarros sócio-históricos, econômico-culturais e político-burocráticos. E esta responsabilidade continua sendo dos profissionais que a executam e a elaboram, dos usuários que farão valer o espaço democrático explicitado na política, e principalmente, do Estado, o qual tem a obrigação de cuidar e prover a manutenção da população.

REFERÊNCIAS

ANANIAS, Patrus. Incluir para crescer, uma inversão de prioridades. In: **Revista Inscrita**. Ano VI. Nº IX. Rio de Janeiro: CFESS, 2004.

BEHRING, E. R. Políticas sociais no governo Lula: uma reflexão. In: **Revista Inscrita**. Ano VI. Nº IX. Rio de Janeiro: CFESS, 2004.



_____; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 3ª Ed. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

BOSCHETTI, I. F. Direito à renda ou direito ao trabalho? In: **Revista Inscrita**. Ano I V. Nº IV. Rio de Janeiro: CFESS, 1999.

_____. Assistência Social no governo Lula. In: **Revista Inscrita**. Ano VI. Nº IX. Rio de Janeiro: CFESS, 2004.

BRASIL. **CapacitaSUAS - SUAS: Configurando os Eixos de Mudança**. Volume 1. 1 Ed. IEE/PUC-SP. Brasília: MDS, 2008.

_____. **CapacitaSUAS - Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados**. Volume 2. 1 ed. IEE/PUC-SP. Brasília: MDS, 2008.

_____. **Norma Operacional Básica de Assistência Social – NOB/SUAS**. Brasília, 2005.

_____. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.

LIRA, F. **Corrupção e pobreza no Brasil: Alagoas em destaque**. Maceió: EDUFAL, 2005.

RAMOS, A. *et al.* **Secretaria de Estado da Assistência Social e Desenvolvimento Social**. Trabalho de Conclusão de Estágio. Faculdade de Serviço Social. Maceió: UFAL, 2009.

SANTOS, M. M. S. dos. **Assistência Social em Alagoas: a gestão estadual em questão**. Maceió: EDUFAL, 2003.

SPOSATI, A. de O. (org.). **Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento?** São Paulo: Cortez, 1997.

_____. Avançar na direção da utopia. In: **Revista Inscrita**. Ano I. Nº I. Rio de Janeiro: CFESS, 1997.

YASBEK, M. C. As ambigüidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS. In: **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 77, 2004, p. 11-29.

VASCONCELOS, R. **O poder e a cultura de violência em Alagoas**. Maceió: EDUFAL, 2005.