



O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: desafios à sua implementação.

Lília Penha Viana Silva¹
Carla Cecília Serrão Silva²
Arlete de Brito Abreu³
Jercenilde Cunha Silva⁴

PROPOSTA DE MESA TEMÁTICA COORDENADA

A Política Nacional de Assistência Social a partir do SUAS – desenho e estruturação. O debate nacional acerca da Assistência Social através do SUAS e sua afirmação como direito de cidadania. Desafios do processo de implementação do SUAS: descentralização; co-financiamento; trabalho no SUAS; capacitação permanente e continuada dos trabalhadores. O SUAS no Município de São Luís –MA: demandas e desafios.

¹ Doutora. Universidade Federal do Maranhão (UFMA). liliapenha@hotmail.com

² Mestre. Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

³ Especialista. Secretaria Estadual de Direitos Humanos, Assistência Social e Cidadania (SEDIHC).

⁴ Especialista. Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social de São Luís (SEMCAS)



O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: desafios à sua implementação.

Arlete de Brito Abreu¹
Carla Cecília Serrão Silva²
Jercenilde Cunha Silva³
Lília Penha Viana Silva⁴

RESUMO

A Política Nacional de Assistência Social a partir do SUAS – desenho e estruturação. O debate nacional acerca da Assistência Social através do SUAS e sua afirmação como direito de cidadania. Desafios do processo de implementação do SUAS: descentralização; co-financiamento; trabalho; capacitação permanente e continuada dos trabalhadores. O SUAS no Município de São Luís –MA: demandas e desafios.

Palavras-chave: Política Social; Assistência Social; direito.

ABSTRACT

The National Social Assistance from SUAS - design and structuring. The National Debate Social Assistance through SUAS and its claim as a right of citizenship. Challenges in the implementation process of SUAS: decentralization, co-financing; work; ongoing training and continuing workers. The SUAS in São Luís - MA: demands and challenges.

Keywords: Social Policy, Social Work; law.

¹ Especialista. Secretaria Estadual de Direitos Humanos, Assistência Social e Cidadania (SEDIHC).

² Mestre. Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

³ Especialista. Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social de São Luís (SEMCAS)

⁴ Doutora. Universidade Federal do Maranhão (UFMA). liliapenha@hotmail.com



1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 assegura que a Assistência Social passou a compor o rol das políticas de Seguridade Social devidas pelo Estado brasileiro como direito do cidadão que dela necessitar, como forma de proteção às adversidades de insuficiência ou ausência de renda decorrentes da sociabilidade capitalista em seu atual estágio de desenvolvimento, bem como de inaptidão ao trabalho por situações intergeracionais ou de deficiência.

Esta Mesa Coordenada apresenta síntese de estudos desenvolvidos no âmbito do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Democracia, Direitos Humanos e Políticas Públicas – GDES, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão. Tem como objetivo ampliar o debate acerca do Sistema Único de Assistência Social, abordando inicialmente, seu desenho e estruturação bem como o debate nacional acerca da Assistência Social no Brasil na atualidade. Em seguida o convite é para refletir sobre os desafios atuais do processo de implementação do SUAS. A título de ilustração apresentamos desafios atuais do Estado do Maranhão e do Município de São Luís – MA, na implementação do SUAS.

2 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM DEBATE: desenho, estruturação, significados e desafios.

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS apresentado à sociedade em 2005, se configura na nova forma de organização e gestão da Política Nacional de Assistência Social, buscando romper com a falta de unidade na organização e gestão da política em nível nacional e com a influência da herança assistencialista e clientelista. Em seu desenho tem a família como unidade de intervenção acatando os “arranjos familiares” afirma, que a centralidade na família a situa como elemento central de socialização.

O SUAS objetiva atender a três dimensões de proteção social: segurança de sobrevivência ou de rendimento e autonomia; segurança de convívio ou vivência familiar e segurança de acolhida. As ações, a partir de 2010 obedecem à Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais organizados conforme o nível de complexidade, em Proteção



Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. (BRASIL, 2009).

As ações de Proteção Social Básica, de caráter preventivo, desenvolvidas no interior do Centro de Referência da Assistência Social – CRAS devem potencializar as condições de vida da família na sua comunidade de referência. A Proteção Social Especial divide-se em Média e Alta Complexidade. Os serviços de Média Complexidade devem ser prestados ou coordenados pelo Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS tendo por finalidade o fortalecimento da família e indivíduos com direitos violados.

Os serviços de Alta Complexidade compõem o segundo nível da Proteção Social Especial. Em sua estrutura de organização encontra-se previsto a garantia de proteção integral para famílias e indivíduos sem referência, em situação de ameaça ou que precisam ser retirados da família e da comunidade para sua segurança, além das vítimas de calamidades.

No debate acerca da Assistência Social no Brasil e sua realização através de um sistema único nacional parece haver consenso entre os estudiosos da área de que a estruturação e gestão do SUAS potencializa o processo de institucionalização do direito social assegurado na Constituição Federal. Mota (2011) destaca que “a consideração da assistência como direito constitucional que regula o acesso aos que dela necessitam é uma realidade, um fato inconteste e um ganho civilizatório”. Mas a forma como a política tem sido desenvolvida nos últimos governos merece reflexão.

Conforme Mota (2011), a centralidade que a Assistência Social tem ocupado no enfrentamento das desigualdades sociais no Brasil podem transformá-la em um mito à medida que de “originalmente uma política mediadora e articuladora, parece assumir a condição de política estruturadora”, se constituindo em mecanismo integrador da sociedade em substituição ao trabalho.

Dentro da mesma linha de reflexão, Rodrigues (2011), analisando a Política de Assistência Social, identifica rebatimentos do processo de implementação do SUAS na Seguridade Social e no Serviço Social, resultando para a primeira, na redução do conceito



de seguridade a ações minimalistas e, por outro lado, reduzindo as atividades profissionais do Assistente Social à Assistência Social.

Sposati (2011) identifica no debate a existência de três mistificações, sobre a Assistência Social, (de cunho idealista e niilista): a identificação do Serviço Social como Assistência Social, situação que reduziria a profissão à atividade da política social; a centralidade da pobreza e do pobre como objeto da Política de Assistência Social no sentido de sua erradicação, e a identificação da Assistência Social com a totalidade da proteção social brasileira.

O debate está posto, e cada autora traz em suas reflexões leituras que expressam as questões que estão sendo tematizadas pelos pesquisadores e profissionais que estão implementando a Política de Assistência Social e a necessidade de desvendá-la, revelando as suas contradições, e percebendo nessas contradições, de que modo o processo de construção dessa política está caminhando nestes anos 2000, se para reafirmar as rupturas constitucionais ou para reeditar as velhas marcas do conservadorismo.

O SUAS enfrenta dificuldades de implementação em todo o país. Pesquisa realizada por Silva (2010)¹ demonstra que o processo de institucionalização da Assistência Social encontra-se atravessado por mudanças e continuidades constituindo-se em um movimento em construção. Dificuldades advindas, principalmente do modo como aconteceu a descentralização das ações das esferas federal e estadual para o município, são apontadas por Abrúcio e Costa (1999) quando afirmam que o perfil das políticas sociais desenvolvidas em âmbito local ou regional depende do padrão de relações intergovernamentais do regime federativo, onde a constituição de um sistema cooperativo e coordenado entre as esferas de governo torna-se imprescindível. Partem desse princípio para explicar as dificuldades do processo de descentralização das políticas públicas no país, apontando as relações predatórias estabelecidas entre os entes federativos em substituição a relações cooperativas. Por outro lado, Raichelis (2010)

¹ Pesquisa sobre a implantação e implementação do SUAS realizada através da aplicação de questionários junto aos gestores da Política de Assistência Social, de alcance nacional, via internet. Dos municípios que compuseram a amostra 208 responderam à pesquisa.



reafirma que os processos de descentralização têm sofrido constantes desvios, sendo caracterizados como mero deslocamento de responsabilidades.

Resultando dessas relações não colaborativas entre os entes federados, a descentralização da Assistência Social tem no cofinanciamento um limite, uma vez que as três esferas não têm assumido suas competências de modo a assegurar a implantação do sistema. Em decorrência das dificuldades da descentralização e do financiamento, a implementação do SUAS vem acontecendo permeado por uma série de desafios: a elevada demanda por assistência social no país caracterizado pelos índices populacionais em situação de pobreza extrema; a construção e equipamento das Unidades de Referência (CRAS e CREAS); a universalização da execução direta pelas esferas governamentais estadual e municipal; a questão do trabalho e dos trabalhadores no SUAS e o cumprimento das atribuições do órgão gestor estadual, dentre outras.

Nesse sentido, o órgão gestor estadual do Maranhão, atualmente a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, Assistência Social e Cidadania – SEDIHC, ainda encontra-se distante do que a gestão do trabalho supõe, fundamentalmente no que se refere à estrutura organizacional, equipe técnica, condições éticas e técnicas de trabalho. Destaca-se o comando duplo, imposto pela Reforma Administrativa realizada pelo governo do Estado através da Medida Provisória nº 120, de 17 de abril de 2012, ferindo o que preconiza o art. 5º, inciso II da NOB/SUAS/2012.

No que tange à equipe técnica da PAS, o quadro é insuficiente para a implantação do SUAS no estado, corroborando com os indicadores de avaliação do SUAS a nível nacional, quando apontam a necessidade de ampliação das equipes técnicas, através de concursos públicos e das condições éticas e técnicas de trabalho. Quanto à qualificação profissional, destaca-se a elaboração do Plano de Capacitação dos Trabalhadores da PAS no Estado do Maranhão (2012-2015) que não vem sendo executado. Em 2012 o Estado assinou o Termo de Aceite do Programa Nacional de Capacitação Permanente para os Trabalhadores do SUAS – CAPACITASUAS, onde se comprometeu a capacitar 2.250 trabalhadores do SUAS. Entretanto, até o momento, as capacitações ainda não foram iniciadas, esbarrando em questões de entendimento da



assessoria jurídica que tem atrasado o processo de contratação da IES para realização dos cursos.

Em relação ao modelo de gestão financeira proposto pelo SUAS que estabelece o cofinanciamento pelas três esferas de governo por piso de proteção social, com repasse regular e automático fundo a fundo, a gestão estadual da PAS no Maranhão, ainda não conseguiu aprimorar sua sistemática de cofinanciamento, embora haja toda a regulamentação necessária. Mas dos 217 municípios, 40 (quarenta) receberam recursos no período de 2009 a 2010, e 45 (quarenta e cinco) em 2012.

Quanto ao cofinanciamento estadual do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, ofertados nos CRAS, destacamos inicialmente que o Maranhão possui 311 CRAS, contando com 100% de cofinanciamento federal (MDS-2013), enquanto que o cofinanciamento estadual atingiu, conforme SEDIHC (2013), apenas 3,22% dos municípios. Em relação ao cofinanciamento da Proteção Social Especial de Média Complexidade referente às medidas socioeducativas em meio aberto o estado cofinancia apenas quatro municípios que recebem R\$ 62,00 por atendimento. E no Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI, desenvolvido nos CREAS, o repasse atinge cinco com valores inferiores a RS 5.000,00 (cinco mil reais) mês.

Além do número irrelevante de municípios cofinanciados pelo Estado, e dos valores irrisórios o órgão gestor estadual ainda opera na lógica convencional, distante de padrões técnicos e ao largo de mecanismos de controle social, associado ao fato de não possuir um Sistema Informatizado da Gestão Social, no âmbito do SUAS.

Para que a Assistência Social possa ser implementada, segundo o SUAS, o Estado do Maranhão necessita enfrentar muitos outros desafios: Apropriação e incorporação dos novos pressupostos, matrizes conceituais, nomenclaturas e modos de operação do SUAS, por todos os envolvidos – gestores, técnicos, conselheiros; Definição de padrões de qualidade e cobertura para os serviços socioassistenciais, em articulação com os benefícios, tanto de prestação continuada como os eventuais; Ampliação de recursos para o cofinanciamento dos benefícios, programas, serviços e projetos; Investimento na capacitação de gestores e da equipe técnica, na direção da educação



permanente e continuada, bem como no estabelecimento de uma política de gestão do trabalho que atenda às exigências de qualificação permanente do SUAS.

No Município de São Luís, capital do Estado do Maranhão, a Política Municipal de Assistência Social é coordenada pela Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social – SEMCAS – instituída pela Lei Municipal nº 4853 de 03 de setembro de 2007, responsável pela coordenação do Sistema Único de Assistência Social/SUAS.

Em conformidade com o *Sistema Único de Assistência Social/SUAS*, a SEMCAS executa um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios organizados de forma hierarquizada e em níveis de complexidade (Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade). A SEMCAS está organizada em 06 superintendências da área finalística e 02 superintendências de atividades meio. Com esta estrutura executa um conjunto de ações socioassistenciais desenvolvidas conforme o que preconiza a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e demais normativas emanadas no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Na Proteção Social Básica oferta o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família/PAIF – nos 20 Centros de Referência de Assistência Social/CRAS distribuídos em diversos territórios da Capital, incluindo a área rural e através da rede conveniada, que cedem seus espaços físicos para o atendimento dos usuários o mais próximo possível da sua comunidade. Na Proteção Social Especial de Média Complexidade oferta o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos/PAEFI – em 05 Centros de Referência Especializado de Assistência Social/CREAS. Nos CREAS são ofertados ainda o Serviço Especializado em Abordagem Social, o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de medidas Socioeducativas e o Serviço de Proteção Social a Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias. Em 2011 foi implantado o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, atualmente ofertado em 02 Centros de Referência para População de Rua – Centro POP.

Na Proteção Social Especial de Alta Complexidade, oferta o Serviço de Acolhimento Institucional – destinado a famílias e indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, em caráter temporário – e tem sob sua gestão um abrigo para



crianças e adolescentes (Abrigo Luz e Vida) e uma Casa de Acolhida para pessoas adultas, idosas e com deficiência, além de uma rede de abrigos conveniados com organizações da Sociedade Civil. Além destes serviços nacionalmente tipificados, a SEMCAS oferta os Benefícios Eventuais: Auxílio Natalidade, Auxílio Funeral e Aluguel Social e coordena os Programas Bolsa Família e Minha Casa Minha Vida.

Este conjunto de serviços e benefícios traz para a gestão municipal demandas e desafios que exigem profissionais qualificados. Esse perfil exige formação permanente e continuada dos trabalhadores permitindo a leitura crítica da política, transcendendo os documentos oficiais e normativas que a orientam.

Essa formação deverá dar elementos para o enfrentamento e ruptura com as práticas que favorecem o clientelismo que ainda permeiam as ações da Política de Assistência Social e compreender que, como outras políticas públicas a Assistência Social também se coloca num espaço contraditório de lutas pela efetivação de interesses contraditórios.

Nesta lógica, a implementação da política municipal de assistência social coloca para os profissionais o desafio de se apropriar das ferramentas de gestão: planejamento, orçamento público, gestão da informação e maior investimento na sistematização das experiências e na pesquisa no campo da assistência social, sobretudo para os profissionais que estão no nível da gestão do Sistema.

Ao lado disso, toda essa exigência requer a melhoria das condições de trabalho, tanto de estrutura física dos espaços de atuação, quanto de cobertura dos riscos a que os profissionais são submetidos; a luta por concurso público, em virtude dos vínculos precarizados e ampliação das vagas, face o novo desenho dos serviços ofertados e das demandas para gestão da política; a defesa de que a identidade do assistente social não se reduz à assistência social e que o nosso trabalho profissional deve contribuir com os usuários/trabalhadores para o enfrentamento à redução de direitos, sobretudo o direito ao trabalho.

3 CONCLUSÃO

A assistência Social tem como finalidade assegurar as condições básicas de sobrevivência aos segmentos populacionais impedidos de assegurá-la dentro dos



padrões vigentes, tendo o trabalho como mediação. Neste caso, a Assistência Social deve ser extensiva a essa população apta ao trabalho, como forma de assegurar os recursos básicos à reprodução humana.

Assegurada legalmente como direito de cidadania de quem dela necessitar, a política pública de Assistência Social no Brasil tem encontrado dificuldades de institucionalização tendo em vista assegurar o direito social e romper com a histórica presença da benemerência nessa área. Destacam-se dentro do rol de dificuldades, a regulamentação tardia, através da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, cinco anos após a promulgação da Constituição, bem como, a tendência de refilantropização da Assistência Social nos governos Fernando Henrique Cardoso, quando sob o ideário neoliberal, a reforma do Estado impactou negativamente sobre a descentralização das políticas públicas de corte social.

Nos anos 2000, se verificou nova inflexão no sentido da afirmação do dever do Estado com a institucionalização da Assistência Social sob a noção de direito, com a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005, e sua transformação em Lei do SUAS, em 2011, mas o processo de institucionalização continua em curso atravessado por um lado, pelas demandas legítimas dos trabalhadores que dela necessitam, a exigir a implementação dos serviços com qualidade e em quantidade que atenda as necessidades sociais postas e por outro, pelas dificuldades do Estado e da Sociedade Civil em ofertar os serviços.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Centro de Estudos Konrad-Adenauer, 1999. (Pesquisas, 12).

BRASIL. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**: texto da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília. 2009.

RAICHELIS, R. **Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS**. Serviço Social & Sociedade, nº 104, São Paulo: Cortez, 2010.
Relatório de **Informações Sociais** da SAGI/MDS-2013.
Relatório de Prestação de contas da Proteção Social Básica da SEDIHC, 2013.



MOTA, Ana Elizabete. Assistência social em Debate: direito ou assistencialização? In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **O trabalho do/a assistente social no SUAS**: seminário nacional. Brasília, 2011.

RODRIGUES, Mavi Pacheco. Balanço Crítico do SUAS e o Trabalho do/da Assistente Social. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **O trabalho do/a assistente social no SUAS**: seminário nacional. Brasília, 2011.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **Assistência social em debate**: Direito ou assistencialização? In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **O trabalho do/a assistente social no SUAS**: seminário nacional. Brasília, 2011.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Implantação, implementação e condições de funcionamento do SUAS nos municípios. In: COUTO, Berenice Rojas et. al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.